

**CENTRE FOR LOCAL DEMOCRACY**

**Faculteit der Sociale Wetenschappen – Erasmus Universiteit Rotterdam**

*cld@fsw.eur.nl*

## **Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-IV**

**Overheidsregels en -financiering van burgemeesterscampagnes in  
Duitsland en Engeland**

L. Schaap

H. Heinelt

N. Rao

m.m.v.

J. Meines

ISBN 90-806487-8-7

‘ Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-IV’ is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: [cld@fsw.eur.nl](mailto:cld@fsw.eur.nl)

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001, *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8.
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP) . ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.
6. Beukenholdt-ter Mors, M.A., A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-5-2.
7. Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, openbare orde, veiligheid en politie*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-6-0.

8. Schaap, L., A. van Sluis & A. Cachet, 2003, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III. Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-7-9.

## Inhoud

### Voorwoord

1. Inleiding en vraagstelling
2. Overheidsregels en -financiering van burgemeesterscampagnes in Duitsland
3. Overheidsregels en -financiering van burgemeesterscampagnes in Engeland
4. Samenvatting en conclusies

### Bijlagen

1. Geïnterviewden
2. Geraadpleegde literatuur
3. Wetsteksten Duitsland
4. Wetsteksten Engeland
5. Notitie Noordrijn-Westfalen

## Voorwoord

‘Moeten we de campagnefinanciering niet aan regels binden?’. Dat is één van de vragen in de discussie over de invoering van een stelsel van direct gekozen burgemeesters in Nederland. Een vergelijking met de regels die in ons omliggende landen gelden, kan daartoe zinvol zijn. Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben wij onderzoek gedaan naar het regelen van de campagnefinanciering van burgemeesters in Duitsland en Engeland. Duitsland immers kent in alle gemeenten direct gekozen burgemeesters en is qua bestuurscultuur goed vergelijkbaar met Nederland. In Engeland hebben enkele gemeenten de geboden ruimte genomen om de burgemeester voortaan direct te laten kiezen. In beide landen zijn ervaringen opgedaan met campagnes voor burgemeestersverkiezingen.

De lezer vindt in dit rapport informatie die vooral bestuurlijk-technisch van karakter is. Om de toegankelijkheid te vergroten, hebben we per land een korte introductie gegeven. Die introducties zijn deels overgenomen uit eerdere rapporten van het Centre for Local Democracy over de aanstellingswijze van burgemeesters in het buitenland.

Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de bereidheid van de beide coauteurs. Nirmala Rao is als hoogleraar verbonden aan het Goldsmiths College van de universiteit van Londen, Hubert Heinelt is hoogleraar aan de universiteit van Darmstadt.

Net als de vorige keren is het Centre for Local Democracy het ministerie erkentelijk voor het verleende vertrouwen en de prettige samenwerking. Daarnaast willen wij Arthur Ringeling danken voor zijn commentaar op het concept van dit rapport. Job Meines is als student-assistent van grote waarde geweest voor het opsporen van informatie.

Rotterdam, augustus 2004,  
Linze Schaap, projectleider

## 1. Inleiding en vraagstelling

Nederland gaat, zo is het voornemen van het huidige kabinet, kennis maken met het kiezen van burgemeesters. Die verkiezingen zullen ongetwijfeld gepaard gaan met verkiezingscampagnes. Kandidaat-burgemeesters zullen zichzelf en hun programma immers willen presenteren aan de bevolking.

Campagne voeren is geen onbekend verschijnsel in Nederland. Politieke partijen strijden al decennia lang om de gunst van de kiezers. Campagne-uitingen die op het programma gericht zijn en meer persoonsgerichte elementen wisselen elkaar daarbij af.

Nu Nederland te maken lijkt te krijgen met het kiezen van burgemeesters, is het van belang na te denken over de regulering van de verkiezingscampagnes van burgemeesterskandidaten en in het bijzonder van de financiering daarvan. De relevantie van onderzoek daarnaar is af te leiden uit diverse reacties op het kabinetsvoornemen tot invoering van gekozen burgemeesters. Dit rapport is bedoeld om de ervaringen in twee buurlanden van Nederland in kaart te brengen. Duitsland en Engeland hebben al langer ervaring met het rechtstreeks kiezen van burgemeesters. De vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Welke wetten en regelingen kennen Duitsland en Engeland voor de campagnes en campagnefinanciën voor de burgemeestersverkiezingen en hoe werken zij in de praktijk?*

Het onderzoek vindt plaats op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het heeft een praktische invulling. Wij inventariseren vooral de regelingen als zodanig en de manier waarop zij toegepast worden. Het is secundair van belang om inzicht te krijgen in de feitelijke verkiezingscampagnes, ook al is wel geprobeerd daar enig zicht op te krijgen. Dat heeft overigens onvoldoende relevant materiaal opgeleverd. De nadruk ligt daarom op de volgende aspecten:

- openbaarmaking en beperking van de inkomsten van verkiezingscampagnes van kandidaten voor het burgemeestersambt
- openbaarmaking en beperking van de uitgaven
- hoeveelheid van de eventuele overheidssteun voor die campagnes

- relatie tussen de eventuele overheidssteun, eventuele drempels en voorkoming lichtvaardige kandidaatsstelling
- eventuele sancties op niet naleven van de regels
- gemiddelde uitgaven per kandidaat.

Wij splitsen de hoofdvraag van dit onderzoek op in de volgende deelvragen:

*1. Welke regelingen kennen Duitsland en Engeland voor de campagnes voor de burgemeestersverkiezingen?*

Dit is de meest feitelijke vraag. Wij zullen overigens niet alleen kijken naar het bestaan van regelingen en de inhoud daarvan, maar tevens naar de status van de regelingen en de eventuele sancties op gedrag dat niet in overeenstemming is met de regelingen. Het is niet uit te sluiten, dat er sprake is van richtlijnen of suggesties tot zelfbinding, naast of in plaats van een formele en bindende regeling. Tevens kunnen regelingen een zekere mate van vrijwilligheid kennen.

*2. Welke instantie is verantwoordelijk voor het opstellen van deze regelingen en hoe hanteert zij deze verantwoordelijkheid?*

Te denken valt niet alleen aan de nationale overheid, maar tevens aan decentrale overheden, zeker in het geval van de Duitse deelstaten. Maar ook in eenheidsstaten kan het zijn dat decentrale overheden regels opstellen, in aanvulling op of zelfs in plaats van nationale regelgeving. Verder is het denkbaar, dat private organisaties een rol hebben in de regelgeving, bijvoorbeeld beroepsverenigingen of politieke partijen. Ook de manier waarop instanties omgaan met hun verantwoordelijkheid kan verschillen, bijvoorbeeld tot uiting komend in de politiek-bestuurlijke aandacht die aan de regelingen gegeven wordt.

*3. Welke instantie is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van deze regelingen, inclusief het opleggen van de eventuele sancties en hoe hanteert zij deze verantwoordelijkheden?*

De uitvoering en handhaving van de regelingen kunnen toegekend zijn aan andere instanties dan die van de regelgever. Ook hier kunnen zowel publiek- als privaatrechtelijke actoren een rol spelen. En ook hier kan het belang dat aan de uitvoering en handhaving gegeven wordt verschillen. Tevens is bekeken, in hoeverre inzicht te verkrijgen is in de vraag, op welke wijze verslag gelegd moet worden van de campagnefinanciën: welke gegevens moeten kandidaten openbaar maken, aan welke vorm moet een financieel verslag voldoen, zijn accountantsverklaringen vereist, is er sprake van controle of toezicht?

#### *4. Hoe werken de regelingen in de praktijk?*

De manier waarop de regels uitwerken, kan sterk verschillen. Aan de ene kant kunnen zij werken zoals bedoeld, aan de andere kant kunnen zij volledig ineffectief zijn. Ook is niet uit te sluiten, dat de regels een sterk symbolische functie hebben, of dat zij vooral fungeren als een aangrijpingspunt voor discussie. In dat laatste geval zou het kunnen zijn, dat elke kandidaat voor het burgemeesterschap publiekelijk verantwoording aflegt over de manier waarop die de campagne voert (en financiert).

Voor de goede orde merken wij op, dat dit onderzoek een eerste inventarisatie betreft. Immers, in de meeste gevallen zijn de burgemeesters nog maar één keer gekozen (behalve in Zuid-Duitsland). Vooral de laatste deelvraag zal daarom lastig te beantwoorden zijn.

#### *Casusselectie*

In overleg met de opdrachtgever is een keuze gemaakt voor de te onderzoeken landen. De hoofdkeuze is geweest Engeland en Duitsland. Duitsland kent tegenwoordig in elke deelstaat direct gekozen burgemeesters<sup>1</sup>, in Engeland hebben gemeenten de opties gehad rechtstreeks gekozen burgemeesters te hebben. Deze hoofdkeuze voor landen werken we verder uit.

Duitsland is wat betreft de bestuurscultuur tamelijk goed vergelijkbaar met Nederland. Beide landen behoren tot de zogenaamde Germaanse staatstraditie (Loughlin en Peters, 1997), beide landen kennen een traditionele legalistische kijk op het openbaar bestuur. Ook wat betreft vernieuwingen in het lokaal bestuur en in de lokale democratie, laten Nederland en Duitsland vrijwel identieke ontwikkelingen zien (Daemen en Schaap, 2000). Problematisch is wel, gezien het korte tijdsbestek van dit onderzoek, dat Duitsland geen uniforme regelingen kent voor het binnenlands bestuur. Elke deelstaat heeft een eigen gemeentewet. Nu is er wel een zekere ordening aan te brengen in die gemeentewetten en tradities in het lokaal bestuur. Aanvankelijk is er is daarom voor gekozen onderzoek te doen naar de situatie in drie verschillende deelstaten. De deelstaten zijn geselecteerd aan de hand van de

---

<sup>1</sup> Behalve in de drie 'stadstaten' Berlijn, Hamburg en Bremen. In die deelstaten fungeert het bestuur tegelijk als gemeentebestuur en deelstaatregering. De gemeente en deelstaat zijn als bestuurslagen in elkaar geschoven. De burgemeester is minister-president van de deelstaat. Niet de bevolking, maar het deelstaatsparlement kiest de burgemeester.

voormalige tradities in inrichting van het lokaal bestuur.<sup>2</sup> Weliswaar zijn de verschillen tussen de deelstaten sterk verminderd, maar de vroegere tradities werken nog door in de huidige formele regelingen en in de praktijk. Daarom is in eerste instantie besloten om te kiezen voor deelstaten die tot verschillende tradities behoren Baden-Württemberg (‘ Süddeutsche Ratsverfassung’ ), Hessen (‘ Magistratsverfassung’ ) en Nordrhein-Westfalen (‘ Norddeutsche Ratsverfassung’ ).<sup>3</sup> Al snel bleek, dat tussen deze drie deelstaten amper verschillen zijn ten aanzien van het onderwerp van dit onderzoek. Regelgeving blijkt amper te bestaan en wat er is, is afkomstig van het bondsniveau. In dit onderzoek is daarom vooral gekeken naar die federale regelgeving.

Wat betreft *Engeland* lijkt de keuze eenvoudig: Groot-Londen. Dit onderzoek is echter niet tot Groot-Londen beperkt. Groot-Londen is immers een vorm van regionaal bestuur, binnen Groot-Londen ligt een groot aantal gemeenten (boroughs), sommige met een gekozen burgemeester. Het was daarom van belang, ook een aantal gemeenten met een gekozen burgemeester te onderzoeken. Daarbij is er voor de zorgvuldigheid voor gekozen, twee gemeenten met een gekozen burgemeester te selecteren waarvan de ene binnen Londen ligt, de andere daarbuiten. Binnen Londen is gekeken naar Lewisham (onderzocht in Cachet e.a., 2002). Buiten Londen is Middlesbrough geselecteerd. Toen bleek dat de regelingen in Engeland uniform van karakter waren, is verder geen specifiek onderzoek in de laatste gemeente gedaan.

### *Aanpak en planning*

Het onderzoek is begonnen met een korte oriënterende en voorbereidende fase met literatuuronderzoek en zoeken op internet. Vervolgens heeft veldwerk plaats gevonden. Het veldwerk heeft vooral het karakter gehad van documentenanalyse en het zoeken van relevante internetinformatie. Aanvullend is een aantal interviews afgenomen met relevante personen. In Engeland is dit gedaan door de Engelse partner, professor N. Rao, in Duitsland onder verantwoordelijkheid van de Duitse partner, professor H. Heinelt. Relevante personen

---

<sup>2</sup> Overigens met één uitzondering. Wij hebben geen casus gekozen uit de vroegere Bürgermeisterverfassung (Rheinland Pfalz en Saarland), omdat dat model sterk leek op de Zuidoostelijke variant, zij het dat de burgemeester werd gekozen door de raad.

<sup>3</sup> Voor een toelichting op de Duitse tradities: Schaap, L., A. van Sluis & A. Cachet, 2003, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III. Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen, Rotterdam: CLD.

zijn vooral medewerkers van die overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor het opstellen dan wel handhaven van de regelingen. Ook is een enkele burgemeester gesproken. Deze laatste personen konden aangeven in hoeverre de regelingen gewerkt hebben en of er gedacht wordt aan aanpassing van de regelingen. Er is immers in vrijwel alle gevallen hooguit één keer met de regelingen gewerkt. Tot slot is, uiteraard, het materiaal geanalyseerd en zijn conclusies getrokken. Een conceptrapportage is met de opdrachtgever besproken.

## 2. Overheidsregels en -financiering van burgemeesterscampagnes in Duitsland

### 1. Binnenlands bestuur in Duitsland

Duitsland is een federale republiek. De zestien deelstaten (Länder) verschillen sterk in inwoneraantal, sociale structuur en economische ontwikkeling. De deelstaten nemen een sterke positie in ten opzichte van de federale regering. Zo moeten zij instemmen met federale wetgeving, althans voor zover die gevolgen heeft voor organisatie of financiën van de deelstaten. Deelstaten hebben een eigen parlement. Binnen de grenzen die de federale Grondwet daaraan stelt, hebben de deelstaten het recht om wetten te maken, onder meer op terreinen als justitie, politie, onderwijs en gezondheidszorg.

Het Duitse staatsbestel kent, afhankelijk van de grootte van een gemeente, vier of vijf bestuurslagen. Naast het federale niveau en de deelstaten zijn er de zogenaamde Bezirke met hun Bezirkssregierungen en Kreisen waar de kleinere gemeenten toe behoren en, tenslotte, grote Kreisfreie gemeenten. Hamburg, Bremen en Berlijn kennen een dubbele status: ze zijn zowel deelstaat als gemeente.

De Bezirke spelen een toezichthoudende en coördinerende rol ten opzichte van de gemeenten en de Kreise. Ze vormen feitelijk de intermediair tussen deelstaat en lokale bestuurslaag. Binnen de Bezirke valt een aantal Kreise, die voor de kleinere gemeenten die functies uitvoeren waar ze zelf te klein voor zijn. De grotere steden zijn Kreisfrei. Binnen die grote steden kan dan weer sprake zijn van deelraden, die op hun beurt ook Bezirke heten.

De gemeenten zijn in Duitsland een aparte bestuurslaag die onder het bestuur van de deelstaat vallen. Het gemeenterecht en het gemeentelijke kiesrecht behoren tot de wetgevende competentie van de deelstaat. Maar de Duitse grondwet (artikel 28 GW.) legt het beginsel van 'kommunale Selbstverwaltung' vast en daarmee de uitgangspunten van een grote mate van lokale autonomie en een democratisch gekozen lokaal bestuur.

Doordat elke deelstaat zijn eigen wetgeving kent, zijn er in de loop van de decennia grote verschillen ontstaan. Die verschillen zijn overigens wel minder geworden, ook al zijn ze in het functioneren van het binnenlands bestuur nog terug te vinden. De grootste verandering deed zich in de jaren negentig van de vorige eeuw voor. In grote lijnen komen de veranderingen neer op een ontwikkeling in de richting van meer directe democratie: directe

verkiezing van de burgemeester en invoering van mogelijkheden voor volkspetities en referenda. In de praktijk wordt van deze laatste mogelijkheden in zeer uiteenlopende mate gebruik gemaakt. Tussen de deelstaten bestaan nog wel steeds verschillen in de inrichting van het binnenlands bestuur, maar die worden minder groot, er is duidelijk sprake van convergentie. In concreto hebben de bestuursmodellen zich ontwikkeld in de richting van de Süddeutsche Ratsverfassung, zij het her en der met behoud van elementen van het oorspronkelijke bestuursmodel.

## 2. Campagnefinanciering

### *Formele regelingen*

Duitsland kent geen regels voor de campagnefinanciering van de burgemeesters. Wel reguleren de deelstaten en de gemeenten de verkiezingen als zodanig, maar die regels gaan niet over de campagnes en campagnebudgetten. Op federaal niveau bestaat de 'Parteiengesetz'. Die wet heeft bepalingen over, onder meer, sponsoring van politieke partijen. Onder invloed van de schandalen van een aantal jaren geleden is die wet strikter geworden. Maar zij geldt niet voor burgemeestersverkiezingen. Het wordt ook niet verwacht dat er op korte termijn een wet komt die wel de campagnefinanciering van burgemeester regardeert.

Op grond van de partijenwet (zie bijlage 3) zijn de politieke partijen gehouden elk jaar een financieel verslag op te stellen en aan de voorzitter van de Bondsdag te overhandigen. Die zorgt vervolgens voor onderzoek. In dat verslag moeten bijkans alle inkomsten en uitgaven opgenomen worden. Ook de lagere partijgeleding moeten verslagen opstellen die alle giften en andere inkomsten en uitgaven moeten vermelden. Die decentrale verslagen maken deel uit van het federale partijverslag. Partijen die een onvolledig of onjuist verslag indienen, krijgen de ruimte om het te verbeteren. Mocht de Bondsdagvoorzitter daarna nog steeds van mening zijn, dat het verslag incorrect is, dan kan hij maatregelen treffen (artt. 31a-d Partijenwet):

- bij onjuistheden in het verslag heeft de staat een vordering van het dubbele van de bedragen die onjuist zijn
- uitgaven in strijd met de wet leveren een vordering op van het drievoudige van de wederrechtelijke uitgaven

- doelbewuste misleiding in het verslag is aan strafbaar feit met als sancties een geldboete of een gevangenisstraf tot twee jaren.

Maar, het zij herhaald: de partijenwet geldt alleen voor politieke partijen als zodanig en niet individuele burgemeesterskandidaten. Desalniettemin heeft zij wel een effect op de burgemeesterscampagnefinanciën, zij het indirect. Dat is geval, als burgemeesterskandidaten gesteld worden namens een partij en de lokale partijgeleding de campagne financieel steunt. In dat geval zal de partij haar burgemeesterskandidaat houden aan de regels die voor de partij gelden. Immers, als een kandidaat van partij-X zich niet aan de bepalingen in de wet houdt, kan ook de lokale partijgeleding dat niet en daarmee de federale partij.

Wel direct van toepassing op burgemeesterskandidaten zijn enkele bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Kandidaten mogen geen geschenken of andere voordelen aanbieden of aannemen en beloften doen voor bepaalde maatregelen (art. 108b, Wetboek van Strafrecht). Geldboetes en een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaren zijn de mogelijke sancties. Vooral zittende burgemeesters die zich opnieuw willen kandideren, zitten in een lastig parket (Holtkamp, 2004). Zij mogen geen giften aannemen en daarvoor beloften doen. Aan de andere kant mogen politieke partijen wel de campagne van hun kandidaten financieel steunen. Dit is juridisch nog niet helder uitgewerkt (Holtkamp, 2004).

Doordat er van overheidswege geen financiële ondersteuning is van de burgemeesterscampagne, moeten de kandidaten zelf hun campagnebudget bijeen sprokkelen. Omdat dat voor vele individuen te veel is, zijn de meeste kandidaten afkomstig uit de politieke partijen. Voor onafhankelijke kandidaten is het wat lastiger mee te doen aan de verkiezingen. Aan de andere kant zijn zij niet gebonden aan partijregels (wel uiteraard aan het Wetboek van Strafrecht). Voor alle kandidaten geldt, dat de campagne-uitgaven wel beschouwd worden als verwervingskosten en aftrekbaar zijn voor de belastingen.

### *Wie betaalt de campagne*

Partijen kunnen hun kandidaten financieel steunen. In de drie onderzochte Länder is die steun niet groot. Maar de partijorganisaties kunnen wel gebruikt worden voor het vinden van voldoende fondsen. Voor kandidaten van gevestigde partijen is het organiseren van de campagnefinanciering daardoor wat gemakkelijker. Grenzen aan campagnefondsen zijn er

niet. We hebben gezocht naar gemiddelden van campagnebudgetten. Die zijn lastig te geven. Voor zover getallen genoemd worden, zijn zij niet meer dan een indicatie.<sup>4</sup> Hoeveel geld een kandidaat nodig heeft, blijkt afhankelijk te zijn van vele factoren. In grote plattelandsgemeenten kan meer geld nodig zijn dan in steden; kandidaten met een zekere bekendheid en een eigen lokaal netwerk kunnen het met minder geld doen dan onbekende kandidaten, terwijl ook de politieke polarisatie en de eventuele steun van de partij een rol kunnen spelen.

De bronnen waaruit campagne gefinancierd worden, zijn divers. Uit een enquête in Noordrijn-Westfalen (Holtkamp, 2004) is gebleken, dat elke kandidaat vier financieringsbronnen heeft: eigen middelen, partijmiddelen, verkopen van artikelen en sponsoring. Er zijn verschillen tussen de partijen en tussen partij- en onafhankelijke kandidaten. De laatste moeten het meer hebben van eigen middelen. Ook lijken er verschillen te zijn tussen deelstaten. De zuidelijke deelstaten kennen een meer persoonlijke leiderschapsstijl dan de noordelijke deelstaten. Daardoor is partijfinanciering in het zuiden van minder belang dan elders.

### *Verantwoordelijke bestuurslaag*

Omdat er geen formele regelingen bestaan met betrekking tot campagnefinanciering, is ook niet aan te geven welke bestuurslaag daar verantwoordelijk voor is.<sup>5</sup> Noch in de federale 'Parteiengesetz', noch in de gemeente- en gemeenteverkiezingswetten staan bepalingen over de campagnes. In feite is de verantwoordelijkheid gedelegeerd aan politieke partijen. Zij zijn gehouden de bepalingen uit de partijenwet te handhaven. De werking van de wettelijke bepaling is echter afhankelijk van de mate waarin partijen de bepalingen aan hun kandidaten voor het burgemeesterschap opleggen. Die bepalingen gelden dus indirect ook voor burgemeesterskandidaten, maar uitsluitend voorzover de partijen de wettelijke bepalingen doorgeven via hun interne partijregels. Materieel moeten ze dat wel doen, anders wordt het onmogelijk zich aan de federale regels te houden. Er is geen directe verplichting in het Parteiengesetz opgenomen die aan de burgemeesterskandidaten doorgegeven zou moeten worden. Wel moet de gehele partij (federaal) zich financieel kunnen verantwoorden. Dit zorgt ervoor dat partijen die een kandidaat steunen, regels opleggen waaraan de kandidaten

---

<sup>4</sup> Zo noemden zittende burgemeesters in Noordrijn-Westfalen een getal tussen een halve en één euro per inwoner (Holtkamp, 2004). In andere deelstaten wordt deze inschatting niet bevestigd.

<sup>5</sup> Voor het opstellen van kieswetten is het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk.

moeten voldoen (dit zijn financiële regels over de openbaarheid en transparantie van de inkomsten en uitgaven). Deze situatie is dezelfde in de drie Länder. Partijen hebben soms interne regels die verder gaan dan de wet.

Voor onafhankelijke kandidaten geldt dit niet.

### *Handhaving van de regels*

Ook hier geldt: er zijn geen regels. Wel moeten de politieke partijen als zodanig volledig inzicht geven in hun financiën en moeten ze elke schenker noemen, op straffe van verlies van overheidssubsidie (§ 331 Strafgesetzbuch – StGB; § 23,1 en § 31, c en d Parteiengesetz). Het handhaven van deze regels is voorbehouden aan het ministerie van Justitie (afhankelijk van het niveau waar de overtreding plaats vindt, is dit het ministerie van de deelstaat dan wel van de federatie; § 331 Strafgesetzbuch – StGB; § 23 en § 31 Parteiengesetz).

Slechts één partij, de SPD, heeft ervoor gekozen de regels van toepassing te verklaren voor haar decentrale partijorganisaties. Maar voor de helderheid: de campagnebudgetten voor de burgemeestersverkiezingen hoeven niet openbaar gemaakt te worden. De enige uitzondering hier zijn de campagnebudgetten van SPD-kandidaten; hun afdelingen zijn door de partijreglementen verplicht tot openbaarmaking van inkomsten en uitgaven. Daarmee is niet gezegd, dat de regels geen effecten hebben binnen andere partijen. Immers, de federale partijorganisaties zijn afhankelijk van de informatie die de decentrale partijgeledingen aanleveren. Interne partijregels moeten daarin voorzien. De regels die federaal voor partijen gelden, hebben daardoor ook een effect op andere niveaus.

### *Werking van de regels*

Aangezien er geen overheidsregels zijn met betrekking tot de campagnefinanciering voor burgemeestersverkiezingen, is er ook niets te zeggen over hun werking. Wel wordt door een enkele onderzoeker gesignaleerd, dat het ontbreken van regels gevolgen heeft. Holtkamp (2004) stelt, dat er daardoor niet voldoende openheid is in de inkomsten en uitgaven in de burgemeestercampagnes, terwijl er in de campagnes veel geld omgaat. In zijn evaluatie van

de burgemeesterscampagnes in Noordrijn-Westfalen concludeert hij, dat drie problemen zijn:

- een verhoogde kans op corruptie, door een combinatie van een grotere behoefte aan geld aan de ene kant en dalende partij-inkomsten aan de andere;
- hindernissen voor individuele kandidaten; vooral in grote steden zou het voor individuele kandidaten vrijwel ondoenlijk zijn voldoende campagnegeld bijeen te krijgen;
- sociale ongelijkheid, vooral mensen met een ruim eigen vermogen zouden kans maken.

In deze deelstaat is ervoor gekozen, de verkiezingen voor raden en burgemeesters te combineren. Daarmee worden weliswaar de kosten enigszins gedrukt, maar het verschil tussen partij- en overige kandidaten groter gemaakt. Een voorstel tot overheidssubsidies krijgt, vooralsnog, weinig steun (Holtkamp, 2004).

### 3. Overheidsregels en -financiering van burgemeesterscampagnes in Engeland

#### 1. Binnenlands bestuur in Engeland

De positie en het functioneren van de gemeenten in Engeland zijn de laatste decennia sterk veranderd. Onder de kabinetten van Conservatieve huize kenmerkten de veranderingen zich veelal door de nadruk op efficiency en de introductie van marktmechanismen. De New Labour regering van Blair zette zich af tegen deze nadruk en kwam met een breder actieplan. Zij wilde zich inzetten voor een modernisering van de dienstverlening, democratische vernieuwing en voor leiderschap in de lokale gemeenschap. Beide soorten regeringen brachten de hervormingen overigens op nogal centralistische wijze.

Een van de manieren waarop de Labourregering geprobeerd heeft de lokale democratie te vernieuwen, is het veranderen van de politiek-bestuurlijke inrichting van het bestuur. Gebruikelijk was een stelsel, waarin de meerderheidspartij regeerde. In de gemeenteraad werden bestuurscommissies gevormd per beleidssector. In het traditionele bestel kenden gemeenten een burgemeester die slechts een ceremoniële functie en zeer beslist geen bestuurlijke taken had. Het ontvangen van hoogwaardigheidsbekleders behoorden tot diens taak. Bestuurd werden de gemeenten door de raadscommissies. De voorzitters van die commissies kwamen wel bijeen, maar een uitvoerend en integrerende college zoals dat in Nederland bestaat, kende Engeland niet. Dat leidde tot allerlei problemen, waaronder onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en een gebrek aan coördinatie.

Om dat te veranderen, heeft de regering gemeenten gedwongen een ander bestuursmodel te kiezen. Gemeenten kregen wel de ruimte om zelf een beslissing te nemen over de wijze waarop het bestuur ingericht zou moeten worden. Gemeenten moesten voor juni 2002 een keuze maken uit drie opties:<sup>6</sup>

- Een direct gekozen burgemeester met een kabinet. De direct gekozen burgemeester neemt alle bestuurlijke bevoegdheden over van de raad. Ter ondersteuning van zijn werk benoemt de burgemeester een aantal raadsleden (2-9) tot lid van zijn kabinet. Het kabinet krijgt daardoor een politiek karakter. De overige raadsleden hebben tot taak het

---

<sup>6</sup> Gemeenten met minder dan 85.000 inwoners (in Engeland zijn dat de kleinere gemeenten), mochten opteren voor een gestroomlijnd commissie-stelsel.

bestuur kritisch te volgen en te controleren. Niet onbelangrijk is, dat zij de begroting kunnen wijzigen en zelfs afwijzen.

- Een direct gekozen burgemeester met een raadsmanager. Ook nu neemt de direct gekozen burgemeester alle bestuurlijke bevoegdheden over van de raad. Maar hier wordt hij terzijde gestaan door een ambtelijk manager die aangewezen wordt door de gemeenteraad. De burgemeester beperkt zich tot het vaststellen van de bestuurlijke hoofdlijnen; de manager is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid.
- Een leider met een bestuurscollege. In dit model blijft de traditioneel ceremoniële burgemeester bestaan. Maar bestuurd wordt er door een ' leader' , meestal de leider van de grootste en meerderheidsfractie. De leider wordt gekozen door en uit de raad, de overige leden van het college door de raad of door de leider, eveneens uit de raad. Voor de goede orde: de leider heeft niet de titel burgemeester.

De keuze was beperkt tot deze modellen. Een besluit van een gemeenteraad tot invoering van een model met een gekozen burgemeester moest goedgekeurd worden in een referendum. In een aantal steden is een dergelijk referendum gehouden en gekozen voor een rechtstreeks gekozen burgemeester met een kabinet (slechts één gemeente, Stoke-on-Trent, heeft de keuze laten vallen op een gekozen burgemeester met een raadsmanager). Burgers die een direct gekozen burgemeester wilden, hoefden niet te wachten op een besluit van de gemeenteraad, vijf procent van de kiezers kon een referendum afdwingen. Na de deadline in 2002 konden gemeenteraden zelf geen wijzigingen meer voorstellen, maar de mogelijkheid van een petitie en afgedwongen referendum bestaat nog wel. Het aantal gekozen burgemeesters kan dus nog groeien. Het leeuwendeel van de gemeenten heeft echter gekozen voor het leider-bestuurscollegemodel.

Deze regeling geldt ook voor de gemeenten in Londen, maar niet voor Groot-Londen, dus het stadsregionale bestuur.<sup>7</sup> Voor Londen bestaat afzonderlijke wetgeving. Sinds mei 2000 kent Groot-Londen een rechtstreeks gekozen burgemeester die zelf een kabinet samenstelt en een kleine gekozen assemblee. De politieke tweedeling die voor de Engelse politiek zo kenmerkend is, is in de Assemblee van Londen veel minder aanwezig. De oorzaak is, dat de Assemblee niet via een zuiver districtenstelsel gekozen wordt, maar via een gemengd stelsel van kiesdistricten (14 zetels) en evenredige vertegenwoordiging (11 zetels).

---

<sup>7</sup> Een aantal gemeenten binnen Londen heeft een direct gekozen burgemeester.

Welk model gemeenten ook kiezen, het gemeentelijke bestuursmodel gaat wat meer lijken op wat in overige landen in West-Europa niet ongebruikelijk is: een duidelijker scheiding tussen bestuur aan de ene kant en controle aan de andere. In de meeste landen bestaat een burgemeestersfunctie en is de burgemeester deel van het bestuur. In Engeland was dat niet het geval. In de gemeenten die direct gekozen burgemeesters kennen,<sup>8</sup> is de burgemeester nu wel het bestuur en zelfs de kern en het gezicht daarvan. In gemeenten met het leider-collegemodel, is de burgemeester nog steeds geen onderdeel van het bestuur (parafraserend: hij mag linten knippen). Maar in die gemeenten neemt de ' leader' de plaats in, die elders bezet wordt door de burgemeester.

Engeland gaat bij de invoering van nieuwe bestuursmodellen dus richting het continent. Op één punt gaat het beleid in Engeland verder: pluriformiteit. Engeland laat gemeenten immers zelf de keuze in het regelen van het bestuursmodel. Dat komt in die mate elders amper voor.

## 2. Campagnefinanciering

### *Formele regelingen*

De verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk zijn zeer sterk gereguleerd. De wetten die voor dit onderzoek van belang zijn, zijn:

- Representation of the People Act 1983 (RPA); de wet is na 1983 meermalen gewijzigd;
- Political Parties, Elections and Referendums Act 2000;
- Local Authorities (Mayoral Elections) (England & Wales) Regulations 2002, Statutory Instrument No. 2002/185).

Al deze en andere wetten en hun toelichtingen zijn te vinden op de officiële wetgevingswebsite van de Britse overheid ([www.hmso.gov.uk](http://www.hmso.gov.uk)).

Een beperkt deel van de verkiezingswetgeving gaat over de campagnes en daarvan weer een beperkt deel over burgemeesterscampagnes.

---

<sup>8</sup> De verwachtingen van de Labourregering met betrekking tot direct gekozen burgemeesters zijn niet geheel uitgekomen. Tot nu toe hebben minder dan 20 gemeenten geopteerd voor een rechtstreeks gekozen burgemeester.

Kandidaat-burgemeesters moeten in hun campagnes rekening houden met diverse voorschriften. Die hebben te maken met zowel de inkomsten als de uitgaven in hun campagnes. De belangrijkste bepalingen voor de campagnes zijn:

- Kandidaten zijn gehouden een financieel verslag te overleggen, na afloop van de verkiezingen (voor Groot-Londen binnen 70 dagen na bekendmaking van de uitslag, voor andere gemeenten: binnen 35 dagen). In dat verslag moeten de inkomsten en uitgaven gedetailleerd vermeld worden. Donaties boven £50 moeten met naam van de schenker genoemd worden. Die donaties mogen alleen afkomstig zijn van ‘permissible donors’ (art. 54 PPERA).<sup>9</sup> De wet schrijft nauwkeurig voor welke informatie geleverd moet worden (artt. 81-82 RPA).
- Het totale individuele campagnebudget mag niet meer zijn dan £2000 plus 5p per inwoner van de gemeente; voor de burgemeesterskandidaten van Groot-Londen geldt een afzonderlijke beperking tot £420,000.<sup>10</sup>

De regels hebben ook betrekking op medewerkers van een kandidaat, de hier bedoelde bepalingen gelden uitdrukkelijk niet alleen voor ontvangsten en uitgaven van de kandidaten zelf, maar ook voor degenen die namens hen actief zijn (campagneteamleden, bijvoorbeeld). Daarnaast kunnen ook derden campagne voeren ten behoeve van een kandidaat. Ook zij zijn aan regels gebonden. Bij lokale verkiezingen mogen hun uitgaven niet hoger zijn dan dan £50 plus 0,5p per kiezer. Ze mogen daarvoor publieke optredens van hun favoriete kandidaat organiseren of advertenties plaatsen.

De regels zijn geen bepalingen in het kader van een subsidierelatie, maar algemeen geldend. Kandidaten krijgen geen subsidie, maar slechts een dienst in natura: de gemeente betaalt een boekje met de belangrijkste verkiezingsbeloften van de kandidaten. Bij de eerste burgemeestersverkiezingen in Londen, in 2000, heeft de centrale overheid de productie betaald van dat boekje. Bij de volgende verkiezingen wordt de rekening daarvoor betaald door de Greater London Authority zelf (artikel 17A RPA). Een soortgelijke regeling geldt voor burgemeestersverkiezingen in gemeenten, zij het dat in die gevallen de gemeenten het boekje betalen (art. 7 ‘Local Authorities (Mayoral Elections) (England & Wales) Regulations 2002’, Statutory Instrument No. 2002/185). Van deze subsidiëring in natura gaat noch een rem, noch een stimulans uit op het aantal kandidaten. Het boekje heeft een

---

<sup>9</sup> Het gaat hier, grosso modo, om individuele kiezers, en bedrijven en instellingen die in het Verenigd Koninkrijk geregistreerd staan.

<sup>10</sup> Dit bedrag is als zodanig vastgesteld, ook al komt het, omgerekend, wel zeer dicht in de buurt van de maxima voor gemeentelijke burgemeestersverkiezingen.

vaste omvang. Als er zich veel personen kandideren en zij gebruik willen maken van de geboden ruimte in het boekje, dan vermindert de ruimte per kandidaat van twee naar één pagina.

De overige campagnekosten moeten kandidaten zelf betalen. Voor verkiezingen voor de volksvertegenwoordigingen gelden andere regelingen (gratis postbezorging, bijvoorbeeld). Maar die zijn niet van toepassing op de burgemeestersverkiezingen.

### *Verantwoordelijke bestuurslaag*

De verantwoordelijkheid voor de wetgeving met betrekking tot burgemeestersverkiezingen en – campagnefinanciering ligt bij de centrale overheid. Ingeval van verkiezingen voor de burgemeester van Groot-Londen wordt het voorstel weliswaar door het ambtelijk apparaat daar opgesteld, maar centraal vastgesteld. De verantwoordelijk minister behoort tot het departement van de vice-premier. Private organisaties, zoals politieke partijen spelen geen rol in de wetgeving. Dat wil zeggen: er zijn zowel wettelijke regels voor politieke partijen als voor individuele kandidaten. De doorwerking van de regels hangt niet af van partijreglementen.

In Engeland speelt de ‘ Electoral Commission’ een belangrijke rol. Zij is een onafhankelijk orgaan dat in 1983 bij wet in het leven geroepen is. De Kroon benoemt de leden, op voordracht van het Lagerhuis. De ‘ Electoral Commission’ heeft een eigen direct aanspreekpunt in het Lagerhuis, in de vorm van het ‘ Electoral Committee’ . In die parlamentscommissie heeft de voorzitter van het Lagerhuis zitting. De ‘ Electoral Commission’ brengt jaarlijks verslag uit aan het Lagerhuis. De leden van de Electoral Commission zijn onafhankelijk, zij mogen geen partijleden zijn (art. 3 PPERA; [www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk)). Op die manier wordt gepoogd de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering te garanderen. Het parlement kan opdrachten geven aan de commissie en de commissie mag ook zelf zaken aandragen. De regering is, als het gaat om verkiezingsaangelegenheden, verplicht de Electoral Commission te horen, maar hoeft het advies niet te volgen. De Commissie voorziet, op verzoek, ook andere instanties van advies en ondersteuning (art. 10 PPERA).

De taken van de ‘ Electoral Commission’ zijn:

- Stimuleren en handhaven van openheid en transparantie in de financiële zaken van politieke partijen en anderen die betrokken zijn bij verkiezingen.
- Het beoordelen van het bestuur en de wetgeving met betrekking tot verkiezingen en het stimuleren van ‘ best practice’ .
- Stimuleren van grotere participatie in en een beter begrip van democratische processen.
- Verzekeren dat de Commissie in staat is op effectieve wijze een referendum te houden.<sup>11</sup>
- Voorzien in electorale gelijkwaardigheid in elke gemeente in Engeland en ervoor zorgen dat de lokale identiteit en belangen gereflecteerd worden, en een beoordeling geven van gemeentelijke beleidsterreinen die de minister vraagt en eist.
- Op onpartijdige wijze de wettelijke taken van de Commissie uitvoeren, de middelen efficiënt, effectief en economisch gebruiken.

Het vaststellen of verifiëren van de verkiezingsuitslagen behoren niet tot de taken van de ‘ Electoral Commission’ . Wel moet zij nagaan, of de financiële controles op politieke partijen en andere instanties die de wet noemt, nageleefd worden. Datzelfde geldt voor het naleven van controles op uitgaven (art. 145 PPERA). Om aan deze taak te voldoen, houdt de Commissie toezicht op de correcte indiening van campagneverslagen.

### *Handhaving van de regels*

Engeland kent een geheel eigen systeem van verslaglegging en verantwoording van de campagnefinanciën. Zoals eerder al gesteld, moeten kandidaten na de verkiezingen een financieel verslag maken. Dat verslag dienen zij vervolgens toe te sturen aan de ‘returning officer’. Deze functionaris is speciaal aangewezen door de centrale overheid voor een goed verloop van de verkiezingen. De in totaal 55 functionarissen zijn meestal hoge gemeenteambtenaren.

De wet schrijft de vorm van het verslag gedetailleerd voor (schema 3, RPA). Het verslag is een openbaar document, de ‘ returning officer’ houdt het beschikbaar gedurende twee jaren na datum van ontvangst. Iedereen kan tegen betaling een kopie vragen. Kandidaten hoeven het verslag dus niet zelf te publiceren, maar het wordt beschikbaar gesteld door de overheid (art. 89 RPA). De financiële verslagen van kandidaten worden, na inzending, niet

---

<sup>11</sup> De ‘Electoral Commission’ is de instantie die eventuele landelijke referenda moet organiseren. De lokale referenda over de invoering van gekozen burgemeesters zijn georganiseerd door de ‘returning officers’.

onderzocht. Wel kan de landelijke 'Electoral Commission' de verslagen opvragen om na te gaan, of de verslagen op correcte wijze ingevuld zijn. In het geval van de burgemeestersverkiezingen in Groot-Londen is de 'returning officer' zelfs verplicht de verslagen aan de 'Electoral Commission' toe te sturen.

De 'Electoral Commission' moet nagaan of de regels nageleefd worden die betrekking hebben op donaties aan en de campagne-uitgaven die door of namens burgemeesterskandidaten gedaan worden (artikel 145 van de PPERA). Zij ziet toe op en beoordeelt het eerbiedigen van de wet. Daarvoor heeft ze intern een speciaal team in het leven geroepen: het 'Compliance team'. Dit team heeft geen bijzondere wettelijke status. Als dat team een wetsovertreding meent te signaleren en actie passend vindt, dan stuurt de Commissie een aanbeveling aan het Openbaar Ministerie ('Crown Prosecution Service'). Daar wordt besloten, of een kandidaat vervolgd wordt. Zegslieden bij de Electoral Commission hebben de indruk, dat het Openbaar Ministerie meestal geen actie onderneemt. De wet, de 'Representation of the People Act' schrijft wel een onderzoek van het Openbaar Ministerie voor. Maar gegevens daarover ontbreken.

De diverse bepalingen zijn voorzien van sancties. De meeste sancties op het overtreden van campagneregels in de meest relevante wetten (RPA en PPERA) bestaan uit geldboetes tot een maximum van £5,000, dan wel een gevangenisstraf van zes maanden. In enkele gevallen vervalt het passief kiesrecht of het recht de verkregen positie in te nemen. Een paar voorbeelden:

- De kandidaat die geen verslag van zijn inkomsten en uitgaven indient, maakt zich schuldig aan een 'illegal practice' (art. 84 RPA); sanctie: boete van maximaal £5,000
- Het aannemen van geld uit bronnen die de wet niet toestaat, kan een gevangenisstraf van 6 maanden tot een jaar opleveren (art. 56 PPERA).
- Een onjuist verslag inleveren wordt beschouwd als een 'corrupt practice' (art. 82 RPA); sanctie: boete of zelfs verlies van passief kiesrecht en/of de functie (artt. 158-160 RPA).
- De burgemeester van Londen die niet tijdig een verslag ingediend heeft, verliest het recht burgemeester te zijn (art. 85A RPA).

### *Werking van de regels*

De wet schrijft nauwkeurig voor welke informatie geleverd moet worden (artt. 81-82 RPA). Om kandidaten te helpen, heeft de Electoral Commission een uitgebreide gids gemaakt, de 'Election expenditures and donations: guidance for candidates and election agents' ([www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk)). Van overtredingen van de regels door burgemeesterskandidaten is niets bekend, ook al ligt, ten principale, de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels bij kandidaten zelf. Sommige kandidaten stellen een eigen nalevingsteam in, ook al zijn zij daartoe niet verplicht. De nalevingsteams, als die ingesteld worden, controleren de verslagen van hun eigen kandidaat en beoordelen of het verslag aan de wettelijke bepalingen voldoet. Het nalevingsteam maakt daarvan weer een verslag.

Wellicht dat de combinatie van strakke regelgeving, heldere voorlichting over de regels en handreikingen in de vorm van standaardformulieren daarbij van nut zijn. Het niet naleven van de regelingen kan sancties met zich brengen (zie hiervoor). Bij algemene verkiezingen komt het soms voor dat kandidaten hun verslag niet indienen. Er bestaat geen nationale registratie van overtredingen van de hier besproken regels. Van overtreding door burgemeesterskandidaten is niet gebleken. Wel zijn gevallen bekend van wetsovertredingen door kandidaten voor het Lagerhuis of voor gemeenteraden.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Zo wordt een al wat ouder voorval genoemd dat nogal de aandacht getrokken heeft. Daar ging het om een parlementslid dat een onjuist verslag gemaakt had van de verkiezingsuitgaven. Het parlementslid werd veroordeeld, maar de uitspraak werd in hoger beroep herroepen (zie voor meer informatie: <http://www.newarkadvertiser.co.uk/features/fionajones/>).

#### 4. Samenvatting en conclusies

Dit onderzoek is gestart met de vragen welke wetten en regelingen Engeland en Duitsland kennen voor de campagnes voor de burgemeestersverkiezingen en hoe zij in de praktijk werken. Voor de beantwoording daarvan is empirisch onderzoek gedaan in beide landen, door de beide buitenlandse partners in het team. Op basis van het onderzoeksmateriaal kunnen wij conclusies trekken.

Opvallend is, dat Duitsland wel een algemene wet heeft voor politieke partijen, maar dat die alleen betrekking heeft op de politieke partij op federaal niveau. De partijwetgeving is dus niet direct van toepassing op de decentrale partijgeledingen en ook niet op burgemeesterkandidaten. Wel bevat de partijwet een enkele bepaling over het opstellen van een financieel jaarverslag van de decentrale geledingen. De Duitse wetgever laat het vervolgens aan de partijen over, op welke wijze zij de wettelijke bepalingen doorvertalen in hun interne regels. Voor burgemeesterkandidaten en hun verkiezingscampagnes bestaan geen wettelijke regelingen, bij geen enkele bestuurslaag. Ook geeft de overheid op geen enkele wijze financiële steun aan de campagnes.

In Engeland is de situatie geheel anders. Daar is sprake van gedetailleerde landelijke wettelijke regelingen. Die betreffen zowel de inkomsten als de uitgaven van politieke partijen. De regels gelden ook voor individuele kandidaten, voor de volksvertegenwoordigingen als het burgemeesterschap, in Groot-Londen als de gemeenten die gekozen hebben voor het model van een direct gekozen burgemeester. Financiële ondersteuning voor de burgemeesterscampagnes blijft beperkt tot het van overheidswege drukken van een boekje met de belangrijkste programmapunten per burgemeesterskandidaat.

Per deelvraag werken wij deze algemene constatering enigszins uit.

##### *1. Welke regelingen kennen Duitsland en Engeland voor de campagnes voor de burgemeestersverkiezingen?*

Duitsland kent geen regels voor de verkiezingscampagnes van burgemeesters. Wel is er een partijenwet, maar die richt zich uitsluitend op de partijorganisaties en dan in het bijzonder de federale partijen. Noch op federaal, noch op decentraal niveau zijn regels opgesteld specifiek voor burgemeesterscampagnes. Het wordt aan de partijen overgelaten

of zij de regels voor de partijen op willen leggen aan degenen die zij kandideren voor het burgemeesterschap. Ook van overheidssubsidiëring van de campagnes is geen sprake. Kandidaten zijn daardoor volledig afhankelijk van andere bronnen.

Engeland, daarentegen, kent meer regelingen. Campagne-inkomsten moeten gemeld worden, campagnebudgetten zijn aan maxima gebonden. Via het verplicht indienen van financiële verslagen bij de lokale overheid zijn de campagnefinanciën openbaar.

*2. Welke instantie is verantwoordelijk voor het opstellen van deze regelingen en hoe hanteert zij deze verantwoordelijkheid?*

Aangezien er in Duitsland geen specifieke regels zijn voor campagnes bij burgemeestersverkiezingen, is er ook geen verantwoordelijke instantie aan te wijzen. De federale overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de wetgeving met betrekking politieke partijen.

In Engeland heeft de centrale overheid wetten vastgesteld met betrekking campagnefinanciering.

*3. Welke instantie is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van deze regelingen, inclusief het opleggen van de eventuele sancties en hoe hanteert zij deze verantwoordelijkheden?*

Voor Duitsland geldt hetzelfde antwoord als bij de vorige vraag.

Voor Engeland ligt dat anders. Daar is de 'returning officer', een door de centrale overheid aangewezen functionaris (meestal een hoge ambtenaar van een gemeente), verantwoordelijk voor het verzamelen van de verslagen van de campagne. De verslagen kunnen vervolgens opgevraagd worden door de landelijke 'Electoral Commission', een onafhankelijke instantie. Met betrekking tot de verkiezingen van de burgemeester van Groot-Londen moeten de financiële verslagen doorgestuurd worden naar de Electoral Commission. Deze commissie houdt toezicht op de naleving van de bepalingen. Zodra zij een overtreding meent te signaleren, geeft zij die door aan het Openbaar Ministerie.

*4. Hoe werken de regelingen in de praktijk?*

Deze vraag is voor Duitsland niet van toepassing.

In Engeland wordt via openbaarheid en de mogelijkheid van onderzoek naar de verslagen geprobeerd financiële problemen te voorkomen. De naleving van de bepalingen wordt gestimuleerd met voorlichtingsmateriaal en standaardformulieren voor het indienen van de financiële campagneverslagen. Van problemen is niet gebleken.

## Bijlage 1. Geïnterviewden

### Duitsland

- Prof. Gerhard Banner, voormalig hoofd van de 'Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung/KGSt'
- Dorothee Diehl, ex-burgemeester Maintal/Hessen
- Ulrich Dreßler, medewerker Kommunales Verfassungsrecht, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Hessen
- Dr. Lars Holtkamp, onderzoeker FernUniversität Hagen
- Erich Holzwarth, medewerker voor de verkiezingen van (Ober-)Bürgermeister bij het SPD-Landesverband Baden-Württemberg, adviseur voor de Kreis Stuttgart.
- Prof. Hans-Georg Wehling, universiteit Tübingen, Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg,
- Bruno Schmaus, hoofd van het departement voor Stadsplanning en Statistiek, Heidelberg, medewerker van de burgemeester van Heidelberg
- 'Kommunalpolitische Vereinigung' van de CDU in Hessen

### Engeland

- Anthony Bellringer, medewerker Electoral Commission
- Cheryl King e.a., medewerkers van Lewisham
- Katherine Ward, medewerker Electoral Commission
- Medewerkers van het departement van de vice-ministerpresident
- Medewerkers van de Government of London Office
- Medewerkers van de Greater London Authority

## Bijlage 2. Geraadpleegde literatuur

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-4-4.

Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, Openbare orde, veiligheid en politie, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-6-0.

Dressler, U., 2002, 50 Jahre Hessische Gemeindeordnung, [www.hess-staedtetag.de](http://www.hess-staedtetag.de).

Dressler, U., 2003, Kommunalpolitik in Hessen, in: A. Kost & H.G. Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, eine Einführung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 131-152.

Haus, M. & H. Heinelt, 2002, Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse, in: Bogumil, J. (Hrsg.), 2002, Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske und Budrich.

Holtkamp, L., 2004, Länderbericht Nordrhein-Westfalen: Kosten und Kostenerstattung im Bürgermeisterwahlkampf, notitie vervaardigd ten behoeve van dit rapport.

Knemeyer, F.L., 1998, Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreformen, in: Juristische Schulung, maart 1998, 193-196.

Loughlin, J., & B.G. Peters, 1997, State Traditions, Administrative Reform and Regionalization, in: Keating, M. & J. Loughlin, (eds), The political economy of regionalism, London: Frank Cass, 41-62.

Ludwig, A., 2003, Die Bürgermeister in Deutschland. Ein Vergleich zwischen drei Bundesländern – Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, concept-doctoraalscriptie universiteit Darmstadt, 28/05/2003.

Rallings, C. & M. Trasher, 2000, Personality Politics and Protest Voting: The First Elections to the Greater London Authority, Parliamentary Affairs, 53, 753-765.

Rallings, C., M. Trasher & D. Cowling, 2002, Mayoral Referendums and Elections, in: Local Government Studies, 28, 4, 67-90.

Sandford, M., 2004, Elected Mayors I: Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy, in: Local Government Studies, 30, 1, 1-21.

Schaap, L., A. van Sluis & A. Cachet, 2003, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III. Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-7-9.

Sullivan, H., 2003, Local government reform in Great Britain, in: Kersting, N. & A. Vetter (eds.), Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen: Leske + Budrich, 39-63.

[www.bundestag.de/parlament/gesetze/pg/](http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/pg/)

[www.hmso.gov.uk](http://www.hmso.gov.uk)

[www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk)

## Bijlage 3. Wetsteksten Duitsland

In het rapport wordt regelmatig melding gemaakt van artikelen uit de federale partijenwet van Duitsland. De genoemde artikelen zijn opgenomen in deze bijlage. Het zij echter herhaald: deze regels gelden niet direct voor burgemeesterscampagnes. Zij kunnen alleen door politieke partijen opgelegd worden aan de kandidaten die zich namens een partij kandidaten.

Volledige wetsteksten zijn te vinden op: <http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/pg/>

### Fünfter Abschnitt – Rechenschaftslegung

#### § 23 Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung

(1) Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Rechenschaftsbericht soll vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Vorstand der Partei beraten werden. Der Bundesvorstand der Partei sowie die Vorstände der Landesverbände und die Vorstände der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände sind jeweils für ihre Rechenschaftslegung verantwortlich. Ihre Rechenschaftsberichte werden vom Vorsitzenden und einem vom Parteitag gewählten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Vorstandsmitglied unterzeichnet. Diese für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder versichern mit ihrer Unterschrift, dass die Angaben in ihren Rechenschaftsberichten nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind. Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei wird von einem vom Parteitag gewählten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Mitglied des Bundesvorstandes zusammengefügt und unterzeichnet.

(2) Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der [§§ 29 bis 31](#) geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des [§ 18 Abs. 4 Satz 1](#) erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden. Er ist entsprechend der Frist nach [§ 19a Abs. 3 Satz 1](#) erster Halbsatz beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen und von diesem als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Erfüllt eine Partei die Voraussetzungen des [§ 18 Abs. 4 Satz 1](#) erster Halbsatz nicht und verfügt sie im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000

Euro, kann sie bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann untestiert eingereichte Rechenschaftsberichte veröffentlichen. Der Rechenschaftsbericht der Partei ist dem jeweils auf seine Veröffentlichung folgenden Bundesparteitag zur Erörterung vorzulegen.

(3) Der Präsident des Deutschen Bundestages prüft gemäß [§ 23a](#), ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Das Ergebnis der Prüfung ist in dem Bericht nach Absatz 4 aufzunehmen.

(4) Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Zusätzlich erstellt er vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien. Die Berichte werden als Bundestagsdrucksache verteilt.

#### **PartG § 23a Prüfung des Rechenschaftsberichts**

(1) Der Präsident des Deutschen Bundestages prüft den vorgelegten Rechenschaftsbericht auf formale und inhaltliche Richtigkeit. Er stellt fest, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Eine erneute Prüfung ist nur vor Ablauf der in [§ 24 Abs. 2](#) bestimmten Frist zulässig.

(2) Liegen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, gibt dieser der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme. Er kann von der Partei die Bestätigung der Richtigkeit ihrer Stellungnahme durch ihren Wirtschaftsprüfer oder ihre Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ihren vereidigten Buchprüfer oder ihre Buchprüfungsgesellschaft verlangen.

(3) Räumt die nach Absatz 2 verlangte Stellungnahme die dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorliegenden konkreten Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht aus, kann der Präsident des Deutschen Bundestages im Einvernehmen mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl mit der Prüfung beauftragen, ob der Rechenschaftsbericht der Partei den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Die Partei hat dem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bestellten Wirtschaftsprüfer Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren. Die Kosten dieses Verfahrens trägt der Präsident des Deutschen Bundestages.

(4) Nach Abschluss des Verfahrens erlässt der Präsident des Deutschen Bundestages einen Bescheid, in dem er gegebenenfalls Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts feststellt und die

Höhe des die unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages festsetzt. In dem Bescheid ist anzugeben, ob die Unrichtigkeit auf der Verletzung der Vorschriften über die Einnahme- und Ausgaberechnung, der Vermögensbilanz oder des Erläuterungsteils ([§ 24 Abs. 7](#)) beruht.

(5) Eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind, hat den Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben. Dieser ist von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft durch einen Vermerk zu bestätigen. Übersteigt der zu berichtigende Betrag im Einzelfall nicht 10000 Euro und im Rechnungsjahr je Partei nicht 50.000 Euro, kann abweichend von den Sätzen 1 und 2 die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden.

(6) Berichtigte Rechenschaftsberichte sind ganz oder teilweise als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen.

(7) Die im Rahmen dieses Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, dürfen nicht veröffentlicht oder anderen staatlichen Stellen der Bundesrepublik Deutschland zugeleitet werden. Sie müssen vom Präsidenten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich vernichtet werden.

### **§ 23b Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht**

(1) Erlangt eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hat sie diese unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen.

(2) Bei einer von der Partei angezeigten Unrichtigkeit unterliegt die Partei nicht den Rechtsfolgen des [§ 31b](#) oder des [§ 31c](#), wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offen legt und korrigiert. Die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile sind innerhalb einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abzuführen.

(3) [§ 23a Abs. 5 und 6](#) gilt entsprechend.

### **§ 24 Rechenschaftsbericht**

(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Er hat unter Beachtung der Grundsätze

ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln.

(2) Die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, gelten entsprechend, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt. Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte sind zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.

(3) In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Der Bundesverband hat diese Aufstellungen zur Ermittlung der jährlichen Gesamthöhe der Zuwendungen je Zuwender zusammenzufassen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren.

(4) Die Einnahmerekchnung umfasst:

1. Mitgliedsbeiträge
2. Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge,
3. Spenden von natürlichen Personen,
4. Spenden von juristischen Personen,
5. Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen,
6. Einnahmen aus sonstigem Vermögen,
7. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit,
8. staatliche Mittel,
9. sonstige Einnahmen,
10. Zuschüsse von Gliederungen und
11. Gesamteinnahmen nach den Nummern 1 bis 10.

(5) Die Ausgaberechnung umfasst:

1. Personalausgaben,
2. Sachausgaben
  - a. des laufenden Geschäftsbetriebes,
  - b. für allgemeine politische Arbeit,
  - c. für Wahlkämpfe,
  - d. für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen,
  - e. sonstige Zinsen,
  - f. sonstige Ausgaben,

3. Zuschüsse an Gliederungen und,
4. Gesamtausgaben nach den Nummern 1 bis 3.

(6) Die Vermögensbilanz umfasst:

1. Besitzposten:

A. Anlagevermögen:

I. Sachanlagen:

1. Haus- und Grundvermögen,
2. Geschäftsstellenausstattung,

II. Finanzanlagen:

1. Beteiligungen an Unternehmen,
2. sonstige Finanzanlagen;

B. Umlaufvermögen:

- I. Forderungen an Gliederungen,
- II. Forderungen auf staatliche Mittel,
- III. Geldbestände,
- IV. sonstige Vermögensgegenstände;

C. Gesamtbesitzposten (Summe aus A und B);

2. Schuldposten:

A. Rückstellungen:

- I Pensionsverpflichtungen,
- II sonstige Rückstellungen;

B. Verbindlichkeiten:

- I. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,
- II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
- III. Verbindlichkeiten gegenüber natürlichen Personen,
- IV. sonstige Verbindlichkeiten;

C. Gesamte Schuldposten (Summe von A und B);

3. Reinvermögen (positiv oder negativ).

(7) Der Vermögensbilanz ist ein Erläuterungsteil hinzuzufügen, der insbesondere folgende Punkte umfassen muss:

1. mögliche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahme- und Ausgaberechnung und der Vermögensbilanz;
2. Auflistung der Beteiligungen nach Absatz 6 Nr. 1 A II 1 sowie deren im Jahresabschluss aufgeführten unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, jeweils mit Name und Sitz sowie unter Angabe des Anteils und der Höhe des Nominalkapitals; außerdem sind die Höhe des Anteils am Kapital, das Eigenkapital und das Ergebnis des letzten Geschäftsjahres dieser Unternehmen anzugeben, für das ein Jahresabschluss vorliegt. Die im Jahresabschluss dieser Unternehmen aufgeführten Beteiligungen sind mit den Angaben aus dem Jahresabschluss zu übernehmen. Beteiligungen im Sinne dieses Gesetzes sind Anteile gemäß § 271 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs;
3. Benennung der Hauptprodukte von Medienunternehmen, soweit Beteiligungen an diesen bestehen;
4. im Abstand von fünf Jahren eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen an Unternehmen nach dem Bewertungsgesetz (Haus- und Grundvermögen nach §§ 145 ff. des Bewertungsgesetzes).

(8) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300 Euro je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 3.300 Euro übersteigen, gesondert auszuweisen.

(9) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen:

1. Einnahmen der Gesamtpartei gemäß Absatz 4 Nr. 1 bis 9 und deren Summe,
2. Ausgaben der Gesamtpartei gemäß Absatz 5 Nr. 1 und 2 und deren Summe,
3. Überschuss- oder Defizitausweis,
4. Besitzposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 6 Nr. 1 A I und II und B II bis IV und deren Summe,
5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 6 Nr. 2 A I und II und B II bis IV und deren Summe,

6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ),
7. Gesamteinnahmen, Gesamtausgaben, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände.

Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vomhundertsatz der Einnahmensumme nach Nummer 1 und der Ausgabensumme nach Nummer 2 auszuweisen. Zum Vergleich sind die Vorjahresbeträge anzugeben.

(10) Die Anzahl der Mitglieder zum 31. Dezember des Rechnungsjahres ist zu verzeichnen.

(11) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht zusätzliche Erläuterungen beifügen.

(12) Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden, bleiben bei der Ermittlung der absoluten Obergrenze unberücksichtigt. Sie sind im Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen und bleiben bei der Einnahme- und Ausgaberechnung der Partei unberücksichtigt.

## **§ 25 Spenden**

(1) Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen. Bis zu einem Betrag von 1.000 Euro kann eine Spende mittels Bargeld erfolgen. Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, haben diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Spenden sind von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind; unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitete Spenden gelten als nicht von der Partei erlangt.

(2) Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen ausgeschlossen sind:

1. Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen;
2. Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung);
3. Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, es sei denn, dass

- a) diese Spenden aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder eines Bürgers der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, unmittelbar einer Partei zufließen,
  - b) es sich um Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben oder
  - c) es sich um eine Spende eines Ausländers von nicht mehr als 1.000 Euro handelt;
4. Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten;
  5. Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt;
  6. Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt;
  7. Spenden, die der Partei erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden;
  8. Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt.

(3) Spenden und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.

(4) Nach Absatz 2 unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr (§ 19a Abs. 3) an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten.

(...)

## § 31 Prüfer

(1) Ein Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer darf nicht Prüfer sein, wenn er

1. ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt, oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat;
2. bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat;
3. gesetzlicher Vertreter, Arbeitnehmer, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen oder natürlichen Person oder einer Personengesellschaft oder Inhaber eines Unternehmens ist, sofern die juristische oder natürliche Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter oder das Einzelunternehmen nach Nummer 2 nicht Prüfer der Partei sein darf;
4. bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die nach Nummer 1 bis 3 nicht Prüfer sein darf.

(2) Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder Buchprüfungsgesellschaft darf nicht Prüfer sein, wenn

1. sie nach Absatz 1 Nr. 3 als Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft oder nach Absatz 1 Nr. 2 oder 4 nicht Prüfer sein darf;
2. einer ihrer gesetzlichen Vertreter oder einer ihrer Gesellschafter nach Absatz 1 Nr. 2 oder 3 nicht Prüfer sein darf.

(3) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet.

## Sechster Abschnitt - Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten und Strafvorschriften § 31a Rückforderung der staatlichen Finanzierung

(1) Soweit im Rechenschaftsbericht Zuwendungen ([§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3](#)) zu Unrecht ausgewiesen worden sind und dadurch der Betrag der der Partei zustehenden staatlichen Mittel unrichtig festgesetzt worden ist, nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages die gemäß [§ 19a Abs. 1](#) erfolgte Festsetzung der staatlichen Mittel zurück. Dies gilt nicht, wenn die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr erfolgt ([§ 23a Abs. 5 Satz 3](#)). § 48 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

(2) Nach Ablauf der in [§ 24 Abs. 2](#) bestimmten Frist ist die Rücknahme ausgeschlossen.

(3) Mit der Rücknahme setzt der Präsident des Deutschen Bundestages den von der Partei zu erstattenden Betrag durch Verwaltungsakt fest. Ergibt sich im Zuge der weiteren staatlichen Finanzierung eine Verrechnungslage, ist der Unterschiedsbetrag mit der nächsten Abschlagszahlung an die Partei zu verrechnen.

(4) Die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert.

(5) Die Parteien sollen in die Satzungen Regelungen für den Fall aufnehmen, dass Maßnahmen nach Absatz 1 durch Landesverbände oder diesen nachgeordnete Gebietsverbände verursacht werden.

### **§ 31b Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts**

Stellt der Präsident des Deutschen Bundestages im Rahmen seiner Prüfung nach [§ 23a](#) Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entsteht gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, soweit kein Fall des [§ 31c](#) vorliegt. Betreffen Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, beträgt der Anspruch 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Der Präsident stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. [§ 31a Abs. 2 bis 5](#) gilt entsprechend.

### **§ 31c Rechtswidrig erlangte Spenden**

(1) Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen [§ 25 Abs. 2](#) angenommen und nicht gemäß [§ 25 Abs. 4](#) an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages; bereits abgeführte Spenden werden angerechnet. Hat eine Partei Spenden nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht ([§ 25 Abs. 3](#)), entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages. Der Präsident stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. [§ 31a Abs. 2 bis 5](#) gilt entsprechend.

(2) Der Präsident des Deutschen Bundestages leitet im Einvernehmen mit dem Präsidium des Deutschen Bundestages die innerhalb eines Kalenderjahres eingegangenen Mittel zu Beginn des nächsten Kalenderjahres an Einrichtungen weiter, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen.

### **§ 31d Strafvorschriften**

(1) Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,

1. unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht oder
2. als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder
3. entgegen [§ 25 Abs. 1 Satz 3](#) eine Spende nicht weiterleitet,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach Satz 1 wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des [§ 23b Abs. 2](#) eine Selbstanzeige nach [§ 23b Abs. 1](#) für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

## Wetboek van Strafrecht

<http://www.aufrecht.de/587.html>

### § 107b Fälschung von Wahlunterlagen

(1) Wer

1. seine Eintragung in die Wählerliste (Wahlkartei) durch falsche Angaben erwirkt,
2. einen anderen als Wähler einträgt, von dem er weiß, daß er keinen Anspruch auf Eintragung hat,
3. die Eintragung eines Wahlberechtigten als Wähler verhindert, obwohl er dessen Wahlberechtigung kennt,
4. sich als Bewerber für eine Wahl aufstellen läßt, obwohl er nicht wählbar ist,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu einhundertachtzig Tagessätzen bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.

(2) Der Eintragung in die Wählerliste als Wähler entspricht die Ausstellung der Wahlunterlagen für die Urwahlen in der Sozialversicherung.

### **§ 107c Verletzung des Wahlheimnisses**

Wer einer dem Schutz des Wahlheimnisses dienenden Vorschrift in der Absicht zuwiderhandelt, sich oder einem anderen Kenntnis davon zu verschaffen, wie jemand gewählt hat, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

### **§ 108 Wählernötigung**

(1) Wer rechtswidrig mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses oder durch sonstigen wirtschaftlichen Druck einen anderen nötigt oder hindert, zu wählen oder sein Wahlrecht in einem bestimmten Sinne auszuüben, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

### **§ 108a Wählertäuschung**

(1) Wer durch Täuschung bewirkt, daß jemand bei der Stimmabgabe über den Inhalt seiner Erklärung irrt oder gegen seinen Willen nicht oder ungünstig wählt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

### **§ 108b Wählerbestechung**

(1) Wer einem anderen dafür, daß er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer dafür, daß er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen läßt oder annimmt.

## Bijlage 4. Wetsteksten Engeland

In het rapport wordt regelmatig melding gemaakt van artikelen uit de landelijke wetgeving in Engeland. De meest relevante artikelen zijn opgenomen in deze bijlage.

Algemene site voor wetgeving en ander overheidsdocumentatie: [www.hmsso.gov.uk](http://www.hmsso.gov.uk)

### PPERA, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

#### Artikel 3

(1) The powers of Her Majesty under section 1(4) and (5) shall be exercisable on an Address from the House of Commons.

(2) No motion shall be made for such an Address except-

- (a) with the agreement of the Speaker of the House of Commons; and
- (b) after consultation with the registered leader of each registered party to which two or more Members of the House of Commons then belong.

(3) Such an Address shall specify the period (not exceeding 10 years) for which each proposed Electoral Commissioner to whom the Address relates is to hold office as such Commissioner or (as the case may be) the period for which the proposed chairman of the Commission is to hold office as such chairman.

(4) A person may not be appointed as an Electoral Commissioner if the person-

- (a) is a member of a registered party;
- (b) is an officer or employee of a registered party or of any accounting unit of such a party;
- (c) holds a relevant elective office (within the meaning of Schedule 7); or
- (d) has at any time within the last ten years-
  - (i) been such an officer or employee as is mentioned in paragraph (b), or
  - (ii) held such an office as is mentioned in paragraph (c), or
  - (iii) been named as a donor in the register of donations reported under Chapter III or V of Part IV.

(5) An Electoral Commissioner, or the chairman of the Commission, may be re-appointed (or further re-appointed).

(6) In subsection (2)(b) the reference to Members of the House of Commons does not include any Member of that House who at the time in question-

- (a) has not made and subscribed the oath required by the Parliamentary Oaths Act 1866 (or the corresponding affirmation); or
- (b) is disqualified from sitting and voting in that House.

(7) In this section "registered party"-

- (a) includes (in relation to times before the appointed day for the purposes of Part II of this Act) a party registered under the Registration of Political Parties Act 1998; and
- (b) in subsection (4)(b) also includes (in relation to times before 1st April 1999) any political party.

## **Artikel 10**

(1) The Commission may, at the request of any relevant body, provide the body with advice and assistance as respects any matter in which the Commission have skill and experience.

(2) The assistance which may be so provided includes (in particular) the secondment of members of the Commission's staff.

(3) The Commission may also-

(a) provide advice and assistance to-

- (i) registration officers,
- (ii) returning officers at relevant elections,
- (iii) registered parties,
- (iv) recognised third parties within the meaning of Part VI, and
- (v) permitted participants within the meaning of Part VII;

(b) provide advice and assistance to other persons which is incidental to, or otherwise connected with, the discharge by the Commission of their functions.

(4) The Commission-

- (a) may make charges for advice or assistance provided by them under subsection (1); but
- (b) may not make charges for advice and assistance provided under subsection (3).

(5) Nothing in this section authorises the Commission to provide any form of financial assistance.

(6) In this section "relevant body" means-

- (a) the Scottish Parliament;
- (b) the Scottish Executive;
- (c) the National Assembly for Wales;
- (d) the Northern Ireland Assembly;
- (e) the Executive Committee of the Northern Ireland Assembly;
- (f) any of the following local authorities-

- (i) in England, the council of a county, district or London borough,
- (ii) in Wales, the council of a county or county borough, and
- (iii) in Scotland, a council constituted under section 2 of the Local Government etc. (Scotland) Act 1994;
- (g) a national or regional parliament or government in a country other than the United Kingdom;
- (h) a body in any such other country having functions corresponding to any of the functions of the Commission;
- (i) an organisation of which two or more countries (or their governments) are members or a subordinate body of such an organisation.

(7) In this section "relevant election" means any election falling within section 22(5) other than a local government election in Scotland.

(8) The Scottish Ministers may by order provide that subsection (7) shall have effect as if the words "other than a local government election in Scotland" were omitted.

(9) Section 156(5) shall apply to an order made by the Scottish Ministers under subsection (8) as it applies to an order made by the Secretary of State under this Act and the reference in that section to enactments shall include a reference to any enactment comprised in or in an instrument made under an Act of the Scottish Parliament.

(10) The power of the Scottish Ministers to make an order under this section shall be exercisable by statutory instrument subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.

#### **Artikel 54**

(1) A donation received by a registered party must not be accepted by the party if-

- (a) the person by whom the donation would be made is not, at the time of its receipt by the party, a permissible donor; or
- (b) the party is (whether because the donation is given anonymously or by reason of any deception or concealment or otherwise) unable to ascertain the identity of that person.

(2) For the purposes of this Part the following are permissible donors-

- (a) an individual registered in an electoral register;
- (b) a company-
  - (i) registered under the Companies Act 1985 or the Companies (Northern Ireland) Order 1986, and
  - (ii) incorporated within the United Kingdom or another member State, which carries on business in the United Kingdom;
- (c) a registered party;

- (d) a trade union entered in the list kept under the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 or the Industrial Relations (Northern Ireland) Order 1992;
- (e) a building society (within the meaning of the Building Societies Act 1986);
- (f) a limited liability partnership registered under the Limited Liability Partnerships Act 2000, or any corresponding enactment in force in Northern Ireland, which carries on business in the United Kingdom;
- (g) a friendly society registered under the Friendly Societies Act 1974 or a society registered (or deemed to be registered) under the Industrial and Provident Societies Act 1965 or the Industrial and Provident Societies Act (Northern Ireland) 1969; and
- (h) any unincorporated association of two or more persons which does not fall within any of the preceding paragraphs but which carries on business or other activities wholly or mainly in the United Kingdom and whose main office is there.

(3) In relation to a donation in the form of a bequest subsection (2)(a) shall be read as referring to an individual who was, at any time within the period of five years ending with the date of his death, registered in an electoral register.

(4) Where any person ("the principal donor") causes an amount ("the principal donation") to be received by a registered party by way of a donation-

- (a) on behalf of himself and one or more other persons, or
- (b) on behalf of two or more other persons, then for the purposes of this Part each individual contribution by a person falling within paragraph (a) or (b) of more than £200 shall be treated as if it were a separate donation received from that person.

(5) In relation to each such separate donation, the principal donor must ensure that, at the time when the principal donation is received by the party, the party is given-

- (a) (except in the case of a donation which the principal donor is treated as making) all such details in respect of the person treated as making the donation as are required by virtue of paragraph 2 of Schedule 6 to be given in respect of the donor of a recordable donation; and
- (b) (in any case) all such details in respect of the donation as are required by virtue of paragraph 4 of Schedule 6 to be given in respect of a recordable donation.

(6) Where-

- (a) any person ("the agent") causes an amount to be received by a registered party by way of a donation on behalf of another person ("the donor"), and
- (b) the amount of that donation is more than £200, the agent must ensure that, at the time when the donation is received by the party, the party is given all such details in respect of the donor as are required by virtue of paragraph 2 of Schedule 6 to be given in respect of the donor of a recordable donation.

(7) A person commits an offence if, without reasonable excuse, he fails to comply with subsection (5) or (6).

(8) In this section "electoral register" means any of the following-

(a) a register of parliamentary or local government electors maintained under section 9 of the Representation of the People Act 1983;

(b) a register of relevant citizens of the European Union prepared under Part III of the European Parliamentary Elections (Changes to the Franchise and Qualifications of Representatives) Regulations 1994; or

(c) a register of peers prepared under regulations under section 3 of the Representation of the People Act 1985.

Payments etc. which are (or are not) to be treated as donations by permissible donors.

## **Artikel 55**

(1) The following provisions have effect for the purposes of this Part.

(2) Any payment out of public funds received by a registered party shall (subject to section 52(1)(a) and (b)) be regarded as a donation received by the party from a permissible donor.

(3) Any donation received by a registered party shall (if it would not otherwise fall to be so regarded) be regarded as a donation received by the party from a permissible donor if and to the extent that-

(a) the purpose of the donation is to meet qualifying costs incurred or to be incurred in connection with a visit by any member or officer of the party to a country or territory outside the United Kingdom, and

(b) the amount of the donation does not exceed a reasonable amount in respect of such costs.

(4) In subsection (3) "qualifying costs", in relation to any member or officer of the party, means costs relating to that person in respect of-

(a) travelling between the United Kingdom and the country or territory in question, or

(b) travelling, accommodation or subsistence while within that country or territory.

(5) Any exempt trust donation received by a registered party shall be regarded as a donation received by the party from a permissible donor.

(6) But any donation received by a registered party from a trustee of any property (in his capacity as such) which is not-

(a) an exempt trust donation, or

(b) a donation transmitted by the trustee to the party on behalf of beneficiaries under the trust who are-

(i) persons who at the time of its receipt by the party are permissible donors, or

(ii) the members of an unincorporated association which at that time is a permissible donor, shall be regarded as a donation received by the party from a person who is not a permissible donor.

## **Artikel 56**

(1) Where-

(a) a donation is received by a registered party, and

(b) it is not immediately decided that the party should (for whatever reason) refuse the donation, all reasonable steps must be taken forthwith by or on behalf of the party to verify (or, so far as any of the following is not apparent, ascertain) the identity of the donor, whether he is a permissible donor, and (if that appears to be the case) all such details in respect of him as are required by virtue of paragraph 2 of Schedule 6 to be given in respect of the donor of a recordable donation.

(2) If a registered party receives a donation which it is prohibited from accepting by virtue of section 54(1), or which it is decided that the party should for any other reason refuse, then-

(a) unless the donation falls within section 54(1)(b), the donation, or a payment of an equivalent amount, must be sent back to the person who made the donation or any person appearing to be acting on his behalf,

(b) if the donation falls within that provision, the required steps (as defined by section 57(1)) must be taken in relation to the donation, within the period of 30 days beginning with the date when the donation is received by the party.

(3) Where-

(a) subsection (2)(a) applies in relation to a donation, and

(b) the donation is not dealt with in accordance with that provision, the party and the treasurer of the party are each guilty of an offence.

(4) Where-

(a) subsection (2)(b) applies in relation to a donation, and

(b) the donation is not dealt with in accordance with that provision, the treasurer of the party is guilty of an offence.

(5) For the purposes of this Part a donation received by a registered party shall be taken to have been accepted by the party unless-

(a) the steps mentioned in paragraph (a) or (b) of subsection (2) are taken in relation to the donation within the period of 30 days mentioned in that subsection; and

(b) a record can be produced of the receipt of the donation and-

(i) of the return of the donation, or the equivalent amount, as mentioned in subsection (2)(a), or

(ii) of the required steps being taken in relation to the donation as mentioned in subsection (2)(b), as the case may be.

(6) Where a donation is received by a registered party in the form of an amount paid into any account held by the party with a financial institution, it shall be taken for the purposes of this Part to have been received by the party at the time when the party is notified in the usual way of the payment into the account.

#### **Artikel 145**

(1) The Commission shall have the general function of monitoring compliance with-

- (a) the restrictions and other requirements imposed by or by virtue of Parts III to VII; and
- (b) the restrictions and other requirements imposed by other enactments in relation to-
  - (i) election expenses incurred by or on behalf of candidates at elections, or
  - (ii) donations to such candidates or their election agents.

(2) Subsection (1)(b) does not apply in relation to local government elections in Scotland unless and to the extent that the Scottish Ministers by order so provide.

(3) For the purposes of subsection (2), the reference in subsection (1)(b) to any enactment shall include a reference to any enactment comprised in or in an instrument made under an Act of the Scottish Parliament.

(4) Section 156(5) shall apply to an order made by the Scottish Ministers under subsection (2) as it applies to an order made by the Secretary of State under this Act and the reference in that section to enactments shall include a reference to any enactment comprised in or in an instrument made under an Act of the Scottish Parliament.

(5) The power of the Scottish Ministers to make an order under subsection (2) shall be exercisable by statutory instrument subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.

(6) The Scottish Ministers shall reimburse the Commission for any expenditure incurred by them which is attributable to the exercise of any function conferred by virtue of an order made under subsection (2).

(7) In this section and sections 146 and 148-

"election" means a relevant election for the purposes of Part II;

"election agent" includes a sub-agent.

## Local Authorities (Elected Mayors) (England and Wales) Regulations 2002'

### Artikel 7

(1) Each candidate at a mayoral election shall be entitled (subject to and in accordance with the provisions of Schedule 4 to these Regulations) to have an election address prepared on behalf of the candidate included in a booklet of election addresses -

- (a) prepared by the returning officer; and
- (b) delivered by that officer to each person entitled to vote at that election[16].

(2) Candidates' election addresses shall be delivered at the expense of the authority for whose electoral area the election is held.

(3) Schedule 4 to these Regulations (which makes provision supplementing paragraph (1) above) shall have effect.

(4) In this regulation -

"electoral area" -

- (a) in relation to a mayoral election in England, means the county, district or London borough in which the election is held;
- (b) in relation to a mayoral election in Wales, means the county or county borough in which the election is held; and

"returning officer", in relation to a mayoral election, means -

- (a) the proper officer of the London borough concerned or, as the case may be, the person appointed as the returning officer for the election in accordance with subsection (1) or (1A) of section 35 (returning officers: local elections in England and Wales)[17] of the 1983 Act; and
- (b) any person appointed under subsection (4) of that Act by a person of a description mentioned in paragraph (a).

### Representation of the People Act 2000:

<http://www.hms0.gov.uk/acts/acts2000/20000002.htm>

### Artikel 17A

(1) Each candidate at the first election of the Mayor shall be entitled (subject to and in accordance with the provisions of Schedule 3A to this Act) to have an election address prepared on behalf of the candidate included in a booklet of election addresses-

- (a) prepared by the Greater London returning officer; and

(b) sent by that officer, by post, to each elector in Greater London.

## **Representation of the People Act 1983:**

### **Artikel 81**

(1) Within 35 days after the day on which the result of the election is declared, the election agent of every candidate at the election shall transmit to the appropriate officer a true return in the form set out in Schedule 3 to this Act, or to the like effect, containing as respects that candidate a statement of all payments made by the election agent together with all other bills and receipts.

(2) The return shall deal under a separate heading or subheading with any expenses included in it-

- (a) as respects which a return is required to be made under section 75(2) above; or
- (b) which are on account of the remuneration or expenses of speakers at public meetings.

(3) The return shall also contain as respects that candidate-

- (a) a statement of the amount of personal expenses, if any, paid by the candidate;
- (b) a statement of all disputed claims of which the election agent is aware ;
- (c) a statement of all the unpaid claims, if any, of which the election agent is aware, in respect of which application has been or is about to be made to the High Court or county court;
- (d) a statement of all money, securities and equivalent of money received by the election agent from the candidate or any person for the purposes of election expenses incurred or to be incurred, with a statement of the name of every person from whom they may have been received.

(4) Where the candidate is his own election agent, a statement of all money, securities and equivalent of money paid by the candidate shall be substituted in the return as to election expenses for the statement of money, securities and equivalent of money received by the election agent from the candidate

(5) Where after the date at which the return as to election expenses is transmitted, leave is given by the court under section 78(4) above for any claim to be paid, the candidate or his election agent shall, within seven days after its payment, transmit to the appropriate officer a return of the sums paid in pursuance of the leave, accompanied by a copy of the order of the court giving the leave, and in default he shall be deemed to have failed to comply with the requirements of this section without such authorised excuse as is mentioned in section 86 below.

### **Artikel 82**

(1) The return transmitted under section 81(1) above shall be accompanied by a declaration made by the election agent in the form in Schedule 3 to this Act.

(2) At the same time that the election agent transmits that return, or within seven days afterwards, the candidate shall transmit or cause to be transmitted to the appropriate officer a declaration made by him in the form in that Schedule.

(3) Where the candidate is out of the United Kingdom when the return is so transmitted-

(a) the declaration required by subsection (2) above may be made by him within 14 days after his return to the United Kingdom, and

(b) in that case, the declaration shall be forthwith transmitted to the appropriate officer, but the delay authorised by this provision in making the declaration shall not exonerate the election agent from complying with the provisions of this Act relating to the return and declaration as to election expenses.

(4) An election agent's or a candidate's declaration as to election expenses under this section may be made either before a justice of the peace or before any person who is-

(a) in England and Wales, the chairman or proper officer of the Greater London Council, a county council or a district council, or the mayor or proper officer of a London borough;

(b) in Scotland, the proper officer of a regional, islands or district council;

(c) in Northern Ireland, the clerk of a district council.

(5) Where the candidate is his own election agent, the declaration by an election agent as to election expenses need not be made and the declaration by the candidate as to election expenses shall be modified as specified in the form in Schedule 3.

(6) If a candidate or election agent knowingly makes the declaration required by this section falsely, he shall be guilty of a corrupt practice.

#### **Artikel 84**

Subject to the provisions of section 86 below, if a candidate or election agent fails to comply with the requirements of section 81 or section 82 above he shall be guilty of an illegal practice.

#### **Artikel 85A**

(1) If, in the case of any candidate at an election of the Mayor of London, the return and declarations as to election expenses are not delivered before the expiry of the time limited for the purpose, the candidate shall, as respects that election, be disqualified from being elected or being the Mayor of London.

(2) Any application under section 86 below by such a candidate for relief in respect of a failure to deliver the return and declarations as to election expenses must be made within the period of 6 weeks following the day on which the time limited for their delivery expires.

(3) A disqualification under subsection (1) above shall not take effect unless or until-

(a) the period specified in subsection (2) above for making an application for relief under section 86 below expires without such an application having been made; or

(b) if such an application is made, the application-

(i) is finally disposed of without relief being granted; or

(ii) is abandoned or fails by reason of non-prosecution."

### **Artikel 89**

(1) Any returns or declarations (including the accompanying documents) sent to the appropriate officer under section 75, section 81 or section 82 above-

(a) shall be kept at the appropriate officer's office or some convenient place appointed by him, and

(b) shall at all reasonable times during the two years next after they are received by him be open to inspection by any person on payment of the prescribed fee,

and the appropriate officer shall on demand and at the prescribed fee provide copies of them or any part of them.

(2) After the expiry of those two years the appropriate officer-

(a) may cause those returns and declarations (including the accompanying documents) to be destroyed, or

(b) if the candidate or his election agent so require, shall return them to the candidate.

(3) Any returns or declarations sent under section 75 shall be returned not to the candidate (if he or his election agent so require) but to the person sending them, if he so requires.

### **Artikel 158**

(1) The report of an election court under section 144 or section 145 above shall state whether any corrupt or illegal practice has or has not been proved to have been committed by or with the knowledge and consent of any candidate at the election, and the nature of the corrupt or illegal practice.

(2) For the purpose of sections 159 and 160 below-

(a) if it is reported that a corrupt practice other than treating or undue influence was committed with the knowledge and consent of a candidate, he shall be treated as having been reported personally guilty of that corrupt practice, and

(b) if it is reported that an illegal practice was committed with the knowledge and consent of a candidate at a parliamentary election. he shall be treated as having been reported personally guilty of that illegal practice

(3) The report shall also state whether any of the candidates has been guilty by his agents of any corrupt or illegal practice in reference to the election; but if a candidate is reported guilty by his agents of treating, undue influence or any illegal practice, and the court further reports that the candidate has proved to the court-

(a) that no corrupt or illegal practice was committed at the election by the candidate or his election agent and the offences mentioned in the report were committed contrary to the orders and without the sanction or connivance of the candidate or his election agent, and

(b) that the candidate and his election agent took all reasonable means for preventing the commission of corrupt and illegal practices at the election, and

(c) that the offences mentioned in the report were of a trivial, unimportant and limited character, and

(d) that in all other respects the election was free from any corrupt or illegal practice on the part of the candidate and of his agents,

then the candidate shall not be treated for the purposes of section 159 as having been reported guilty by his agents of the offences mentioned in the report.

In relation to an election where candidates are not required to have election agents, for paragraphs

(a) and (b) above the following paragraphs shall be substituted-

“ (a) that no corrupt or illegal practice was committed at the election by the candidate or with his knowledge or consent and the offences mentioned in the report were committed without the sanction or connivance of the candidate, and

(b) that all reasonable means for preventing the commission of corrupt and illegal practices at the election were taken by and on behalf of the candidate.”

## **Artikel 159**

(1) If a candidate who has been elected is reported by an election court personally guilty or guilty by his agents of any corrupt or illegal practice his election shall be void.

(2) A candidate at a parliamentary election shall also be incapable from the date of the report of being elected to and sitting in the House of Commons for the constituency for which the election was held or any constituency which includes the whole or part of the area of the first-mentioned constituency as constituted for the purpose of the election-

(a) if reported personally guilty of a corrupt practice, for ten years;

(b) if reported guilty by his agents of a corrupt practice or personally guilty of an illegal practice, for seven years;

(c) if reported guilty by his agents of an illegal practice, during the Parliament for which the election was held.

(3) A candidate at an election under the local government Act shall also be incapable from the date of the report of holding any corporate office in the local government area for the election was held, or in any part of the local government area which includes the whole or any part of the area of the first-mentioned local government area as constituted for the purpose of the election, or, if the election was in Scotland, of holding any corporate office in Scotland-

(a) if reported personally guilty of a corrupt practice, for ten years;

(b) if reported guilty by his agents of a corrupt practice, for three years;

(c) if reported personally guilty or guilty by his agents of an illegal practice, during the period for which the candidate was elected to serve or for which if elected he might have served, and if at the date of the report he holds any such corporate office, then the office shall be vacated as from that date.

In this subsection “ corporate office” in England and Wales means the office of chairman, mayor or councillor of a county, London borough, district or parish or community council or of chairman of a parish or community meeting; and in Scotland the office of councillor of any local authority.

(4) The provisions of this section as to the consequences of the report that a candidate was guilty by his agents of a corrupt or illegal practice have effect subject to the express provisions of this Act relating to particular acts which are declared to be corrupt or illegal practices.

## **Artikel 160**

(1) The report of the election court under section 144 or section 145 above shall state the names of all persons (if any) who have been proved at the trial to have been guilty of any corrupt or illegal practice and whether they have been provided with certificates of indemnity, but in the case of someone-

(a) who is not a party to the petition, or

(b) who is not a candidate on behalf of whom the seat or office is claimed by the petition,

the election court shall first cause notice to be given to him, and if he appears in pursuance of the notice shall give him an opportunity of being heard by himself and of calling evidence in his defence to show why he should not be so reported.

(2) It is the duty of the Director of Public Prosecutions to obey any directions given to him by the election court with respect to any person to whom such a notice is given.

(3) The report shall be laid before the Attorney General with a view to his instituting or directing a prosecution against such persons as have not received certificates of indemnity, if the evidence should, in his opinion, be sufficient to support a prosecution.

(4) Subject to the provisions of section 174 below, a candidate or other person reported by an election court personally guilty of a corrupt practice shall for five years from the date of the report be incapable-

(a) of being registered as an elector or voting at any parliamentary election in the United Kingdom or at any election in Great Britain to any public office, and

(b) of being elected to and sitting in the House of Commons, and

(c) of holding any public or judicial office,

and, if already elected to the House of Commons or holding such office, shall from that date vacate the seat or office.

(5) Subject to the provisions of section 174, a candidate or other person reported by an election court personally guilty of an illegal practice shall for five years from the date of the report be incapable of being registered as an elector or voting at any parliamentary election or at any election to a public office held-

(a) if the offence was committed in reference to a parliamentary election, for or within the constituency for which it was held or for or within any constituency or local government area wholly or partly within the area of the first-mentioned constituency as constituted for the purposes of the election;

(b) if the offence was committed in reference to an election under the local government Act, for or within the local government area for which the election was held or for or within any constituency or local government area wholly or partly within the area of the first-mentioned local government area as constituted for the purposes of the election.

Where the offence was committed in reference to an election of councillors in Scotland, for the reference to an election to a public office there shall be substituted a reference to an election to the office of councillor.

(6) Without prejudice to the generality of the provisions of section 205(2) below, nothing in subsection (4) or subsection (5) above affects matters relating to the Northern Ireland Assembly or local elections or holding office in Northern Ireland.

(7) The provisions of this section as to the consequences of the report that a candidate was guilty by his agents of a corrupt or illegal practice have effect subject to the express provisions of this Act relating to particular acts which are declared to be corrupt or illegal practices.

## **Bijlage 5. Notitie Noordrijn-Westfalen**

*NB. Deze notitie is speciaal vervaardigd ten behoeve van dit rapport. Delen zijn eerder elders gepubliceerd.*

### **Länderbericht Nordrhein-Westfalen:**

*Kosten und Kostenerstattung im Bürgermeisterwahlkampf*

**Dr. Lars Holtkamp**

#### *1 Rechtslage zur Wahlkampffinanzierung*

Es gibt in Deutschland für die kommunale Ebene keine staatliche oder kommunale Wahlkampfkostenrückerstattung wie für die Bundes- und Landesebene. Das gilt sowohl für die Gemeinderats- als auch für die Bürgermeisterwahlen. Den Bewerberinnen und Bewerbern für das Bürgermeister- oder Landratsamt entstehen erhebliche Wahlkampfkosten. Diese haben sie selbst zu tragen. Die sie stützende Partei oder Wählergruppe kann einen Teil der Kosten übernehmen. Durch das Parteiengesetz ist eine solche Kostenübernahme von der Zweckbindung der den Parteien nach dem Parteiengesetz gewährten staatlichen Mitteln gedeckt. Denn den Parteien werden für die ihnen allgemein obliegende Tätigkeit, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, § 18 Abs. 1 Satz 1 ParteiG) sogar staatliche Mittel als Teilfinanzierung gewährt. Deshalb dürfen sie neben den nach dem Parteiengesetz empfangenen Mitteln auch Mitgliedsbeiträge und Spenden zur Unterstützung einer Bürgermeister- oder Landratskandidatur einsetzen.

Für amtierende Bürgermeisterinnen, Bürgermeister, Landrätinnen und Landräte zeigt sich aber ein Spannungsverhältnis zum beamtenrechtlichen wie strafrechtlichen Verbot, Geschenke oder Vorteile in Bezug auf sein Amt anzunehmen.

Nach dem Straftatbestand der Vorteilsannahme (§ 331 Strafgesetzbuch – StGB) ist strafbar: die Forderung, das sich versprechen lassen oder die Annahme von Vorteilen für sich oder Dritte, wenn ein Bezug zur Dienstaussübung besteht. Dabei genügt bereits ein Bezug zur allgemeinen Diensttätigkeit. Erfasst werden somit auch Zuwendungen zur Klimapflege oder zur Erlangung des allgemeinen Wohlbollens.

In einem - bisher nicht rechtskräftigen - Urteil des Landgerichts Wuppertal wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der Parteien, finanziell unterstützend tätig werden zu dürfen und dem Verbot für den Beamten, in Bezug auf das Amt sich oder einem Dritten Vorteile gewähren zu lassen, durch einen Verweis auf das Parteiengesetz (ParteiG) aufgelöst.

Der Tatbestand der Vorteilsannahme ist nach Auffassung des Gerichts selbst dann nicht erfüllt, wenn ein Bürger der Partei eine Spende zur Unterstützung einer Bürgermeisterkandidatur gewährt soweit bei der Annahme einer Parteispende die Regelungen des ParteiG eingehalten werden.

Wahlkampfkosten - auch von gescheiterten Bewerberinnen und Bewerbern – können steuerrechtlich als Werbungskosten geltend gemacht werden. Hierzu dürften in aller Regel Ausgaben wie eigene Fahrtkosten, Saalmieten oder Werbematerial gehören. Muss eine Bewerberin oder ein Bewerber der Partei verauslagte Wahlkampfkosten erstatten, so zählt diese Erstattung ebenfalls zu den absetzbaren Werbungskosten.<sup>1</sup>

## 2 Höhe der Wahlkampfkosten und Professionalisierung des Wahlkampfs

In NRW wurden die Kosten für die Bürgermeisterwahlkämpfe bisher nicht landesweit erfasst. In einer Befragung der amtierenden Bürgermeister in Baden-Württemberg gaben diese schwerpunktmäßig an, 1 bis 2 DM pro Einwohner für ihren Wahlkampf ausgegeben zu haben (Roth 1998). Für eine Stadt mit 100.000 Einwohnern wären dies also Kosten zwischen 50.000 und 100.000 Euro für nur einen erfolgreichen Bürgermeisterkandidaten.

In NRW liegt für die erste landesweite Direktwahl eine Befragung aller Bürgermeisterkandidaten in allen 396 Städten und Gemeinden vor, die zumindest bedingt einige Rückschlüsse zulässt (Gehne / Holtkamp 2002).

46,7% aller Kandidaten gaben in der Befragung an, professionelle Hilfe in ihrem Wahlkampf in Anspruch zu nehmen. Dabei lag der Anteil der Kandidaten mit professioneller Unterstützung der großen Parteien über dem der anderen Kandidatengruppen.

*Übersicht 1: Anteil der Kandidaten mit professioneller Unterstützung nach Nominierung (in % der Befragten)*

Professionelle Unterstützung	Nominierungsgruppe								Gesamt
	SPD	CDU	Grüne	FDP	sonstige Parteien	Wgr	EB	EB "Amt"	
Nein	46,2	34,6	64,8	58,2	88,9	70,4	77,9	63,9	53,3
Ja	53,8	65,4	35,2	41,8	11,1	29,6	22,1	36,1	46,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Eigene Erhebung (Kandidatenbefragung); eigene Berechnung.

Allerdings schwanken die Anteile abhängig von der Gemeindegröße. Bei den großen Parteien stieg der Anteil der Kandidaten mit professioneller Unterstützung, z.B. bei der CDU von 55,0% in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und auf 87,5% in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern.

*Übersicht 2: Professionelle Unterstützung nach Nominierungsgruppen (in % der Befragten)*

Professionelle Unterstützung	Nominierungsgruppen								Gesamt
	SPD	CDU	Grüne	FDP	sonstige Parteien	Wgr	EB	EB "Amt"	
Werbeagentur	76,7	67,8	43,5	49,3	100	72,4	64,7	76,9	65,4
Umfrageinstitut	4,8	7,3	0	4,3	-	-	-	-	4,5
Schulung durch Partei	37	51,4	56,5	62,3	100	20,7	-	15,4	45,1
Schulung privat	3,4	4	8,1	5,8	-	6,9	17,6	7,1	5,3
Sonstiges	6,8	8,5	17,7	13	-	13,8	15,4	15,4	10,9

Quelle: Eigene Erhebung (Kandidatenbefragung); eigene Berechnung.

Anmerkungen: Antworten der Kandidaten mit Unterstützung, Anteile der Antwortenden, Mehrfachnennungen waren möglich.

Am meisten wurden immer noch die professionellen Dienste von Werbeagenturen in Anspruch genommen. 65,4% aller Kandidaten nahmen die unterschiedlichsten Dienstleistungen von Werbeagenturen in Anspruch, wobei es sich in den meisten Fällen vermutlich in erster Linie um die Gestaltung der Werbemittel (Plakate, Flugblätter etc.) handelte. Danach folgten die Schulungsangebote der Parteien und Parteistiftungen, die von einem hohen Anteil der Parteikandidaten in Anspruch genommen wurden. Überaus kostenintensive Dienstleistungen wie Meinungsumfragen ließen nur wenige Kandidaten vornehmlich in Großstädten durchführen.

Fazit: In den Großstädten wird der Bürgermeisterwahlkampf fast so professionell geführt wie auf der Landesebene. Der Professionalisierungsgrad – und damit vermutlich auch das Finanzvolumen - des Bürgermeisterwahlkampfes übersteigt deutlich das Niveau des Gemeinderatswahlkampfes. Die hohen Kosten sind auch darauf zurückzuführen, dass bei einer Persönlichkeitswahl erstmal in großem Maße die Person durch Plakate etc. überhaupt bekannt gemacht werden muss.

In der Kandidatenbefragung wurde es vermieden, Fragen zur absoluten Höhe des finanziellen Aufwands zu stellen, da das Risiko von Antwortverweigerungen zu groß erschien. Die Fragestellung zielte vielmehr darauf, die Zusammensetzung der Wahlkampffinanzierung aus verschiedenen Quellen abzuschätzen. Die Ergebnisse erlauben keine Aussage über z.B. die absolute oder relative Höhe eines Eigenanteils, sondern besagen lediglich, dass ein Eigenanteil geleistet wurde.

*Übersicht 3: Quellen der Wahlkampffinanzierung nach Nominierungsgruppen (in % der Antwortenden)*

Finanzierungsquellen	Nominierungsgruppen								Gesamt
	SPD	CDU	Grüne	FDP	sonstige Parteien	Wgr	EB	EB „Amt“	
Eigenanteil	94,5	90,4	79,5	88,2	100	88,3	100	100	90,2
Parteibeitrag	96,8	91,3	98,2	95,4	100	92,6	9,9	9,1	86,3
Spenden	43,1	67,9	36,7	62,7	66,7	54,3	23,9	30,3	50,3
Sponsoren	24,1	14,5	14,5	33,3	33,3	21,3	33,8	15,2	28,4

Quelle: Eigene Erhebung (Kandidatenbefragung); eigene Berechnung.

Anmerkungen: Anteile der Antwortenden, Mehrfachnennungen waren möglich.

Die meisten Kandidaten mussten einen Eigenanteil leisten, dieser wird vermutlich aber im Einzelnen recht unterschiedlich ausgefallen sein, wie auch die Ergebnisse aus den Fallstudienstädten zeigen. So wird der Eigenanteil bei Einzelbewerbern sicher die wichtigste Finanzierungsquelle gewesen sein, bei Kandidaten von Parteien und Wählergruppen dagegen der Beitrag der Partei, den der überwiegende Teil der Parteikandidaten bekommen hat. Spenden und Sponsoren zusammen haben bei CDU, FDP eine größere Bedeutung als bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen, ein Effekt, der auch aus der Diskussion um Parteienspenden auf der Bundesebene bekannt ist.

### *3 Probleme der Wahlkampffinanzierung*

Insgesamt hat sich in der oben genannten Evaluation für NRW gezeigt, dass sich vor allem drei Probleme bei nicht vorhandener staatlicher Wahlkampffrückerstattung ergeben:

- a) deutlich erhöhte Korruptionsgefahr durch das stark steigende Spendenaufkommen. In nordrhein-westfälischen Großstädten wurde zum Teil von Parteifunktionären schon öffentlich im Zusammenhang von Korruptionsverdachtsfällen argumentiert, dass anders die kapitalintensiven Wahlkämpfe auf kommunaler Ebene kaum zu finanzieren sind. Die Einführung der Direktwahl führt also zu deutlich erhöhten Ausgabeerfordernissen bei den Parteien, während gleichzeitig die regulären Einnahmen aufgrund von stetigem Rückgang der Parteimitglieder sinken.
- b) erhebliche Wettbewerbsverzerrungen. Zumindest in größeren Städten haben Einzelbewerber fast keine Chance einen ähnlichen Wahlkampf zu bestreiten wie Parteibewerber. Sie sind damit in Großstädten ohne Parteiunterstützung chancenlos.
- c) soziale Unausgewogenheit. In jedem Fall werden von den Kandidaten (auch bei Parteiunterstützung) bei einer erfolgsversprechenden Kandidatur erhebliche Eigenanteile erwartet. Damit werden große Bevölkerungsgruppen systematisch ausgeschlossen.

### *4 Lösungen der Wahlkampffinanzierungsprobleme*

In der Evaluation für NRW, die im Auftrag des Innenministeriums NRW erstellt wurde, wurden auch einige Empfehlungen an die Landesregierung gegeben. Insbesondere wurde empfohlen, dass die Einzelbewerber ab einem gewissen Stimmenanteil eine staatliche bzw. kommunale Wahlkampffrückerstattung erhalten sollen, um die Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren. Die

Landesregierung ist der Empfehlung bisher nicht gefolgt. Auch zukünftig dürfte zu erwarten sein, dass in keinem Bundesland für einzelne Gruppen oder gar für alle Bewerber eine kommunale oder staatliche Wahlkampfrückerstattung eingeführt wird, weil diese sehr hohen Kosten keine föderale Ebene tragen will. In einer sehr vereinfachten Schätzung<sup>13</sup> könnte man davon ausgehen, dass allein in NRW für alle Kandidaten bei einer Direktwahl Kosten in Höhe von ca. 25 Mio. Euro rückerstattet werden müssten.

Eine kleinere Lösung hat man in NRW aber immerhin gefunden. In NRW werden die Direktwahlen prinzipiell gleichzeitig mit den Gemeinderatswahlen durchgeführt. Durch diesen gemeinsamen Wahlkampf von Parteien und Bürgermeistern wird deutlich weniger Mittel verausgabt als bei getrennten Wahlen. Allerdings verschärft diese Regelung eher noch die beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Einzel- und Parteibewerber.

### *Literatur*

Roth, Norbert 1998: Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart

Gehne, David / Holtkamp, Lars 2002: Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei? in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 89-113

Holtkamp, Lars / Munier, Gerald 2002: Klüngel, Korruption&Kommune - Ausmaß, Ursachen und Prävention kommunaler Korruption, in: Munier, Gerald (Hg.): Kriminalität und Sicherheit, Berlin, S. 185-201

---

<sup>1</sup> Alle Angaben von den Internetseiten des Innenministeriums NRW.

---

<sup>13</sup> Einwohnerzahl\*durchschnittliche Kandidatenanzahl pro Gemeinde\*1 DM